

**МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

Агєєв Олександр Дмитрович

Прим. № 2
УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОМБУДСМАНА
З ПИТАНЬ МІГРАЦІЇ: ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ТА
ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидат юридичних наук (доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Агєєв О. Д.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент, Янчук Артем Олександрович

Харків – 2017

АНОТАЦІЯ

Агєєв О. Д. Конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 («Конституційне право; муніципальне право» (081 – Право). — Межрегіональна академія управління персоналом, Київ, 2017; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017.

У дисертації здійснено першу в сучасній юридичній науці України спробу на основі комплексного науково-практичного аналізу та узагальнення і систематизації теорії та практики правової регламентації функціонування та організації діяльності омбудсманів з питань міграції зарубіжних держав, розробити основи конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції в Україні, виробити науково-теоретичну модель цього інституту.

Історико-юридичний та порівняльно-правовий аналіз основних характеристик інституту омбудсмана в сучасному світі, а також урахування урахуванням міжнародних стандартів прав людини та норм міжнародних правових актів з регулювання діяльності аналогічних органів, дозволило дослідити загальну і спеціальну компетенцію омбудсмана з питань міграції, а також виявити спільні ознаки, які розкривають сутність діяльності зазначеного омбудсмана.

У роботі досліджено генезу інституту омбудсмана з питань міграції, яка є результатом розвитку та трансформації інституту класичного омбудсмана «загальної компетенції». У дисертації обґрунтовується позиція про те, що останнім часом під впливом процесів глобалізації на форми реалізації прав людини відбулася трансформація історично закладеного юридичного сенсу концепції омбудсмана – з органу контролю за адміністрацією він почав перетворюватися на спеціалізований інститут щодо сприяння правам людини та їх захисту, став засобом внутрішньодержавного

контролю за дотриманням національних і міжнародних стандартів прав людини. Еволюція омбудсмана і зміни початкової сутності цього інституту особливо яскраво проявляються у новітніх його варіаціях й функціональній спеціалізації, яка формується у процесі запровадження інституту омбудсмана для діяльності в окремих сферах суспільних відносин чи для захисту прав і інтересів найбільш уразливих у правовому відношенні категорій і груп населення. Зазначається, що активізація глобалізаційних процесів та інтенсифікація і диверсифікація міграційних потоків актуалізували необхідність посилення уваги до такої «уразливої» групи осіб, як мігранти. У зв'язку з чим, з метою сприяння у забезпеченні прав людини мігранта та створення додаткових гарантій захисту їхніх прав, в деяких країнах був створений спеціалізований інститут омбудсмана у сфері міграції.

Досліджено норми міжнародного права, які стосуються прав людини мігранта, і які є невід'ємною частиною міжнародного права у галузі прав людини. Доводиться, що вся структура міжнародного захисту мігрантів заснована на загальних концепціях прав людини та їх міжнародно-правового захисту, що всі мігранти, незалежно від міграційного статусу, є, передусім, людськими істотами, а тому до них універсально застосовується весь набір фундаментальних прав, закріплених у міжнародних актах про права людини. Але, ураховуючи всю важливість і складність проблем регулювання міграції, світове співтовариство не задовольняється тим загальним захистом, який гарантується на основі Міжнародного білля про права людини, і дедалі частіше розробляє і приймає спеціальні акти, в яких вироблені специфічні принципи, що регулюють правове становище мігрантів. Визначається поняття прав людини мігранта як об'єкту конституційно-правового регулювання та їх гарантій, дослідженні актуальні проблем конституційно-правового забезпечення прав мігрантів в Україні. Обґрунтовується необхідність посилення уваги до забезпечення прав людини мігранта та підвищення ефективності відповідної системи умов і засобів їх реалізації та охорони, що у сукупності утворюють механізм забезпечення конституційно-

правового статусу людини мігранта. Відмічається, що одним із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави може стати узаконення правового інституту омбудсмана з питань міграції.

У роботі наводиться визначення змісту поняття «права людини-мігранта», під якими пропонується розуміти визнані світовим співтовариством і утверджені та гарантовані державою можливості і домагання людини мігранта в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах приймаючої країни на користування елементарними і найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного і гідного існування і розвитку на основі принципів рівноправності й недискримінації. Виокремлено характерні ознаки прав людини, яка є мігрантом. Зокрема, до таких ознак віднесено: тимчасовий характер – до моменту натуралізації або повернення іммігранта у країну свого громадянства; можливість обмеження державою у відповідності до законів (виборчі права, право обіймати певні посади); спеціальна процедура отримання деяких прав (необхідність дозволу на працевлаштування).

Запропоновано диференціювати права мігрантів на три групи: основні (абсолютні), які гарантуються Конституцією і якими мігранти користуються на недискримінаційній основі на рівні з громадянами країни; відносні – які можуть бути обмежені або вимагають певної процедури отримання; специфічні (додаткові) – які надаються для інтеграції і адаптації мігрантів і впливають з міжнародних стандартів захисту прав людини мігранта. В свою чергу додаткові права поділяються на: права іммігрантів, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; права осіб, які набули статусу біженця чи особи, які потребують додаткового захисту; права осіб, яким надано тимчасовий захист; права внутрішньо переміщених осіб, які надаються їм для адаптації і усунення наслідків вимушеного переміщення.

Розкриваються принципи побудови сучасної міграційної політики з точки зору забезпечення та захисту прав мігрантів. Аналізується міграційна політика України. Проводиться критичний аналіз міграційного законодавства України з точки зору узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав та законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків. На основі цього у роботі обґрунтовується, що державна міграційна політика України на сучасному етапі розвитку державності характеризується концептуальною невизначеністю змісту та декларативністю основних цілей і завдань, а також принципів і стандартів забезпечення прав людини мігранта. Акцентується увага на тому, що проблемними залишаються питання визначення правового статусу різних категорій іноземців, які перебувають на території України, а отже й визначення обсягу наданих їм прав і обов'язків, вироблення і застосування гарантій забезпечення прав мігрантів

Розглядаються проблеми визначення поняття «внутрішньо переміщена особа», а також розуміння правової природи та сутності статусу внутрішньо переміщених осіб. Наводяться міжнародні, законодавчі та наукові визначення поняття «внутрішньо переміщена особа», на основі яких виявлені обов'язкові ознаки внутрішньо переміщеної особи. Робиться спроба групування прав і обов'язків внутрішньо переміщених осіб на загальні і спеціальні. Загальні – це ті права і обов'язки, які закріплені у Конституції й притаманні всім громадянам країни. Спеціальні – це специфічні права й обов'язки, які закріплені у міжнародних й національних законодавчих актах, що регулюють правовий режим саме цієї категорії осіб. Визначаються проблеми реалізації задекларованих у законодавстві прав переселених громадян. З метою усунення недоліків та підвищення ефективності діяльності органів влади у сфері забезпечення та охорони прав внутрішньо переміщених осіб, налагодження чіткого й одностайного підходу до

вирішення проблем переселенців проводити систематичне узгодження рішень, що приймаються органами влади на стадії їх підготовки, а також здійснювати у подальшому спеціальний моніторинг реалізації законодавства та стану дотримання прав переселених осіб тощо.

Приділено увагу принципам організації та діяльності, місцю і особливостям правового статусу інституту омбудсмана з питань міграції в системі державної влади зарубіжних країн на прикладі США та ФРН, розглядаються правові основи закріплення статусу омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах, сфера компетенції і повноваження омбудсманів зазначених країн.

Розглядається доцільність запровадження в Україні інституту омбудсмана з питань міграції як одного із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави. З урахуванням світового досвіду організації та діяльності міграційних омбудсманів та національних особливостей і можливостей держави пропонується парламентська розширена модель омбудсмана, яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення останніми міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта. Обґрунтовується, що для забезпечення ефективності діяльності омбудсмана з питань міграції в Україні його статус повинен відповідати принципам і базовим критеріям, які сформульовані Резолюцією Комісії з прав людини ООН («Паризькими принципами»), за якими омбудсман має призначатися парламентом на основі закону чи іншого нормативного акту, бути наділений реальною незалежністю і повноваженнями щодо захисту прав людини, в даному випадку, профільними повноваженнями у сфері спеціалізованого захисту прав мігрантів.

Запропоновано для забезпечення діяльності омбудсмана сформувати спеціальний допоміжний апарат працівників. У структуру такого апарату мають входити відділи на чолі із заступниками омбудсмана, відповідальними за наступні напрямки роботи: захист прав українських громадян, що

проживають за кордоном (зовнішніх мігрантів), реалізація інтеграційної політики держави щодо іноземних громадян в Україні, захист прав внутрішньо переміщених осіб (переселенців).

Реалізовано спробу визначити і систематизувати основні професійні вимоги до кандидата на посаду омбудсмана. Зокрема, окрім вироблених світовою практикою вимог належності до громадянства відповідної країни, підвищеного вікового цензу, відсутності судимості, досвіду правозахисної діяльності та високих моральних якостей, пропонується висувати ще й спеціальні кваліфікаційні вимоги, одною з яких повинна бути наявність вищої юридичної освіти за спеціалізацією у галузі міграційного або міжнародного права.

Ключові слова: омбудсман, спеціалізований омбудсман, права людини, міжнародні стандарти прав людини, права мігранта, міграція, міграційна політика, мігрант, внутрішньо переміщена особа, принципи, законність, незалежність, неупередженість.

Список публікацій здобувача за темою дисертації

1. Агєєв А. Д. Роль омбудсмана с питань міграції в захисті прав внутрішньо переміщених осіб // Вісник Запорозького національного університету. Юридичні науки. - 2016. - № 4. - С. 26-30. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

2. Агєєв О. Д. Принципи організації діяльності омбудсмена з питань міграції // Держава і право. – К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2017. – № 74. - С. 121-129 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

3. Агєєв О. Д. Права мігрантів як об'єктна основа діяльності омбудсмана з питань міграції: в аспекті зовнішньої трудової міграції // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право.

Маріуполь : МДУ, 2016 - Вип. 12. - С. 149-157 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

4. Агєєв О. Д. Сучасні моделі інституту омбудсмана: перспективний досвід для створення української моделі омбудсмана з питань міграції // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2017. - № 2. - С. 28-34.

5. Агєєв О. Д. Науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмана з питань міграції» // Держава і право. - № 75. – К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2017. - С. 133-147 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

6. Агєєв О. Д. Міжнародно-правові стандарти захисту прав мігрантів: проблеми визначення та імплементації // Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К.В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2014. - С. 26-28 (форма участі: очна)

7. Агєєв О. Д. Права мігрантів як об'єкт конституційно-правового регулювання // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К. В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2015. - С. 25-27 (форма участі: очна)

8. Агєєв О. Д. Правове регулювання зовнішньої трудової міграції у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції // Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К.В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2017. - С. 54-56 (форма участі: очна)

9. Агєєв О. Д. Конституційно-правове регулювання прав мігрантів в Україні // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: «Міграція між Словаччиною і Україною: сучасний стан, ризики та прогнози» (2–3

березня 2017 року, м. Ужгород). Ужгород, 2017. - С. 45-48 (форма участі: очна)

Ageev O. D. Constitutional and legal status of the ombudsman on migration: foreign models and prospects of introduction in Ukraine. – Qualifying scientific work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law (081 – Law). — Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, 2017; V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The author of the dissertation has made the first attempt to develop the foundations of the constitutional and legal status of the Ombudsman on migration issues in Ukraine, to work out the scientific and theoretical model of this institution within modern legal science of Ukraine on the basis of comprehensive scientific and practical analysis, generalization and systematization of the theory and practice of legal regulation of the functioning and organization of the activity of the Ombudsman on migration issues of foreign states.

Historical and legal, comparative and legal analysis of the main characteristics of the Ombudsman institution in the modern world, as well as considering international standards on human rights and the norms of international legal acts regulating the activities of similar agencies, made it possible to study general and special competences of the Ombudsman on migration issues, as well as to find common features that reveal the nature of the activity of the mentioned Ombudsman.

The author of the paper has researched the genesis of the institution of the Ombudsman on migration issues, which is the result of the development and transformation of the institution of the classical Ombudsman of “general competence”. The author of the dissertation substantiates the position that recently, there was the transformation of the historically established legal meaning of the concept of the Ombudsman under the influence of globalization processes on the forms of realization of human rights – it began to turn from the control agency over

the administration into a specialized institution to promote human rights and their protection, becoming a mean of internal state control over the compliance with national and international human rights standards. The evolution of the Ombudsman and changes in the initial nature of this institution are particularly evident in its latest variations and functional specialization, which is formed during the implementation process of the institution of the Ombudsman for activities in certain areas of social relations or for the protection of the rights and interests of the most vulnerable categories and groups of the population within law sense. It is noted that the revitalization of globalization processes, intensification and diversification of migratory flows have highlighted the need to increase attention to such a “vulnerable” group of people as migrants. In this regard, in order to facilitate the protection of human rights of migrants and to create additional guarantees of the protection of their rights, some countries created a specialized institution of the Ombudsman in the field of migration.

The norms of international law concerning the human rights of a migrant, which are an integral part of international law in the field of human rights, have been studied. It has been argued that the entire structure of international protection of migrants is based on the general concepts of human rights and their international and legal protection, that all migrants, regardless of migration status, are primarily human beings, and therefore, the whole set of fundamental rights enshrined within international acts on human rights can be applied to them. However, taking into account the importance and complexity of migration management issues, the world community is not satisfied with the general protection guaranteed under the International Bill of Human Rights, and more often develops and adopts special acts that work out specific principles regulating the legal status of migrants. The concept of the migrant rights as the object of constitutional and legal regulation and their guarantees have been determined; the relevant problems of the constitutional and legal provision of the migrants’ rights in Ukraine have been studied. The author has grounded the necessity of increasing the attention to guarantee migrant’s rights and increasing the effectiveness of the appropriate

system of conditions and means of their implementation and protection, which collectively form the mechanism for ensuring the constitutional and legal status of the migrant's rights. It has been noted that legalization of the legal institution of the Ombudsman on migration issues may become one of the means of strengthening the legislative support of the migration policy of the state.

The author of the article defines the meaning of the concept of "human rights of a migrant", which he offers to understand as the acknowledged by the international community and guaranteed by the state possibilities and demands of the migrant in the economic, social, political and cultural spheres of the host country for the use of basic and most important goods and conditions of safe, free and decent existence and development on the basis of the equality and non-discrimination principles. The distinctive features of the migrant rights have been singled out. In particular, such features include: temporary nature – till the time of naturalization or return of the immigrant to his country of citizenship; possibility of restriction by the state in accordance with the laws (electoral rights, the right to occupy certain positions); special procedure for obtaining some rights (the need for a permission to work).

It has been offered to differentiate the rights of migrants into three groups: the main (absolute), which are guaranteed by the Constitution and which migrants use on a non-discriminatory basis along with the citizens of the country; relative – which may be limited or require a certain procedure for obtaining; specific (additional) – which are provided for the integration and adaptation of migrants and derive from the international standards for the protection of the migrant rights. In turn, additional rights are divided into: the rights of immigrants in respect of whom a decision was made to issue documents for resolving the issue of recognition as a refugee or a person who needs an additional protection; the rights of persons, who have acquired the refugee status or persons who need additional protection; the rights of persons, who have been granted temporary protection; the rights of internally displaced persons provided to them for the adaptation and elimination of the consequences of forced displacement.

The author has revealed the principles of building a modern migration policy from the point of view of providing and protecting the rights of migrants. The migration policy of Ukraine has been analyzed. A critical analysis of the migration legislation of Ukraine has been conducted in terms of harmonization of the national legislation in the field of migration with international standards, strengthening of social and legal protection of Ukrainian citizens, who are or work abroad, creation of conditions for unimpeded realization of the rights and legitimate interests of migrants and fulfillment of their obligations stipulated by the legislation. Based on this, the author of the paper substantiates that the state migration policy of Ukraine at the present stage of development of statehood is characterized by the conceptual uncertainty of the content and declarative nature of the main objectives and tasks, as well as the principles and standards for ensuring the migrant rights. Particular attention is focused on the fact that there are problems in determining the legal status of different categories of foreigners staying on the territory of Ukraine, and hence, the definition of the scope of their rights and obligations, elaboration and implementation of the guarantees of the provision of migrants rights

The problems of determining the concept of “internally displaced person”, as well as understanding of the legal nature and essence of the status of internally displaced persons have been considered. The author has provided international, legislative and scientific definitions of the concept of “internally displaced person”, which are the basis for revealing mandatory characteristics of internally displaced persons. The author has made an attempt to group the rights and obligations of internally displaced persons into general and special ones. General – are those rights and obligations that are enshrined in the Constitution and are inherent in all citizens of the country. Special – are those specific rights and obligations, which are enshrined in international and national legislative acts regulating the legal regime of this particular category of persons. The problems of the realization of the rights of resettled citizens declared in the legislation have been determined. In order to eliminate the shortcomings and to increase the efficiency of the activities

of the authorities in the field of providing and protecting the rights of internally displaced persons, to establish a clear and unanimous approach to solve the problems of in-migrating persons, to systematically coordinate the decisions taken by the authorities at the stage of their preparation, and to carry out further special monitoring of the legislation's implementation and the state of observance of the rights of the resettled persons, etc.

The attention has been paid to the principles of organization and activity, place and features of the legal status of the institution of the Ombudsman on migration issues within the system of state power of foreign countries on the example of the USA and Germany; the author has studied legal basis for consolidating the status of the Ombudsman on migration issues in foreign countries, the scope and powers of Ombudsmen of these countries.

The expediency of implementing the institution of the Ombudsman on migration issues in Ukraine as one of the means of strengthening the legislative support of the country's migration policy has been considered. Taking into account the world experience in the organization and functioning of migration ombudsmen and national features and capabilities of the state, we offer a parliamentary expanded model of the Ombudsman, which combines the classic functions of overseeing over administrative authorities in the sphere of implementing by the latter of the migration policy with the functions of securing and protecting human rights of a migrant. It has been substantiated that in order to ensure the effectiveness of the activities of the Ombudsman on migration issues in Ukraine, his status must be in line with the principles and basic criteria set forth by the Resolution of the United Nations Commission on Human Rights ("the Paris Principles"), under which the Ombudsman should be appointed by the Parliament on the basis of a law or other regulatory act, be endowed with real independence and powers for the protection of human rights, in this case, with the field-oriented powers in the field of specialized protection of migrants rights.

It has been offered to form a special apparatus staff for ensuring the activity of the Ombudsman. The structure of such a apparatus should include

departments headed by the Ombudsman's deputies responsible for the following areas of work: protection of the rights of Ukrainian citizens residing abroad (external migrants), implementation of the integration policy of the state with regard to foreign citizens in Ukraine, protection of the rights of internally displaced persons (immigrants).

The author has realized an attempt to determine and systematize the basic professional requirements for a candidate for the Ombudsman's position. In particular, besides world-class requirements for the membership of the citizenship of the respective country, increased age, lack of convictions, experience in human rights protection activity and high moral qualities, the author has offered to put forward also special qualification requirements, one of which should be the availability of higher legal education specialized in the field of migration or international law.

Key words: Ombudsman, specialized Ombudsman, human rights, international standards of human rights, migrant's rights, migration, migration policy, a migrant, internally displaced person, principles, rule of law, independence, neutrality.

The list of scientific articles published on the thesis topic:

1. Ageev O. D. The Role of the Ombudsman on Migration Issues in Protecting the Rights of Internally Displaced Persons // Bulletin of Zaporizhzhia National University. Law Sciences. - 2016. – No. 4. - P. 26-30. (the publication is included to the International Science-Based Database «Index Copernicus International» (Poland)).

2. Ageev O. D. Principles of the Activities of the Ombudsman on Migration Issues // State and Law. – K.: V. M. Koretskyi Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2017. – No. 74. - P. 121-129 (the publication is included to the International Science-Based Database «Index Copernicus International» (Poland)).

3. Ageev O. D. The Rights of Migrants as an Object Basis of the Activity of the Ombudsman on Migration: within the Aspect of External Labor Migration // Bulletin of Mariupol State University. Series: Jurisprudence. Mariupol : MSU, 2016 - Vol. 12. - P. 149-157 (the publication is included to the International Science-Based Database «Index Copernicus International» (Poland)).

4. Ageev O. D. Modern Models of the Ombudsman Institution: Perspective Experience for the Formation of the Ukrainian Model of the Ombudsman on Migration Issues // Scientific notes of the Institute of Legislation of Verkhovna Rada of Ukraine. - 2017. - No. 2. - P. 28-34.

5. Ageev O. D. Scientific and Methodological Approaches to the Definition of the Concept of “Institution of the Ombudsman on Migration” // State and Law. – No. 74. – K.: V. M. Koretskyi Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2017. - P. 133-147 (the publication is included to the International Science-Based Database «Index Copernicus International» (Poland)).

6. Ageev O. D. International and Legal Standards for the Protection of Migrants’ Rights: Problems of Definition and Implementation // Materials of the III International scientific and practical conference of students, post-graduates and young scholars: Collection of the thesis of scientific works / under general edition of K. V. Balabanov. Mariupol: MSU, 2014. - P. 26-28 (form of participation: personal).

7. Ageev O. D. Migrants’ Rights as the Object of Constitutional and Legal Regulation // Materials of the IV International scientific and practical conference of students, post-graduates and young scholars: Collection of the thesis of scientific works / under general edition of K. V. Balabanov. Mariupol: MSU, 2015. - P. 25-27 (form of participation: personal).

8. Ageev O. D. Legal Regulation of External Labor Migration in the Current Conditions of European Interstate Integration // Materials of the VI International scientific and practical conference of students, post-graduates and young scholars:

Collection of the thesis of scientific works / under general edition of K. V. Balabanov. Mariupol: MSU, 2017. - P. 54-56 (form of participation: personal)

9. Ageev O. D. Constitutional and Legal regulation of the Migrants' Rights in Ukraine // Materials of international scientific and practical conference: «Migration between Slovakia and Ukraine: Current State, Risks and Expectations» (March 2–3, 2017, Uzhhorod City). Uzhhorod, 2017. - P. 45-48 (form of participation: personal).

Зміст

Вступ.....	18
Розділ I. Теоретико-правові основи статусу омбудсмана з питань міграції.....	26
1.1. Науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмана з питань міграції» та його характерні риси (ознаки).....	26
1.2. Історія становлення та розвитку інституту омбудсмана з питань міграції у зарубіжних країнах.....	43
1.3. Стан наукового дослідження інституту омбудсмана з питань міграції.....	60
Висновки до першого розділу.....	76
Список використаних джерел	79
Розділ II. Конституційно-правові проблеми у сфері міграції й захисту прав людини-мігранта у контексті сучасних глобалізацій них процесів	107
2.1. Міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав людини – мігранта та перспективи їх запровадження в Україні.....	107
2.2. Права мігрантів як об’єкт конституційно-правового регулювання.....	128
2.3. Конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах.....	146
Висновки до другого розділу.....	165
Список використаних джерел	167
Розділ III. Актуальні питання конституційно-правового регулювання діяльності інституту омбудсмана з питань міграції в Україні.....	182
3.1. Актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення прав мігрантів в Україні.....	182
3.2. Конституційно-правовий статус внутрішньо-переміщених осіб та способи удосконалення правового механізму їх захисту.....	203
3.3. Стан та перспективи запровадження інституту омбудсмана з питань міграції в Україні.....	223
Висновки до третього розділу.....	242
Список використаних джерел	247
Висновки.....	258
Додатки.....	262

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Відмінною рисою сучасних тенденцій світового розвитку є процеси глобалізації і демографічної модернізації, які отримують планетарний масштаб та проявляються у щільній взаємодії територій, економік, політичної, культурно-духовної та іншої діяльності. За цих умов міжнародна міграція населення, передусім трудова, стає все більш важливим фактором економічного, соціального і демографічного розвитку всіх держав. Сьогодні число міжнародних мігрантів більше, ніж коли б це не було за всю історію людства: майже 244 мільйонів людей живуть і працюють за межами своїх рідних країн. У всьому світі мігранти є беззахисними перед порушеннями їх економічних, соціальних і культурних прав. Їх також часто позбавляють доступу до послуг охорони здоров'я, нормальних житлових умов та елементарного соціального захисту. Негативне ставлення в суспільстві до мігрантів, порушення їх прав, включно з відмовою у доступі до багатьох соціальних і економічних прав, тісно пов'язані з дискримінаційними законами і практиками, а також з укоріненням упередження і ксенофобії щодо мігрантів. При цьому, у багатьох випадках мігранти уникають звернення за правовою допомогою з остраху, що їх статус буде виявлено. Наведені чинники призводять до ситуації, коли мігранти стають найбільш вразливою категорією населення.

Проблеми внутрішньої міграції є актуальними і для України. Починаючи з 2014 р. численні внутрішні переміщення в Україні, спричинені анексією Криму та збройним конфліктом на Донбасі, носять вимушений характер. Вимушені переміщення людей принципово відрізняються від добровільних, спрямованих на покращання матеріального та соціального становища, тим, що, навпаки, спричиняють втрату соціального статусу та руйнування добробуту переселенців. Беручи до уваги таку ситуацію, а також враховуючи те, що більшість сучасних прогресивних держав світу дійшло

висновку про необхідність заснування інститут омбудсмана з питань міграції, запровадження такого інституту стає все більш актуальним для України. Це обумовлює наукову і практичну доцільність дослідження юридичною наукою конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана в межах планових досліджень, які проводяться на кафедрі конституційного права і теорії та історії держави і права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП, зокрема, «Теоретико-методологічні засади становлення української державності та соціальна практика: політичні, юридичні, екологічні та психологічні проблеми».

Мета і завдання дослідження. Головною метою дисертаційного дослідження є постановка й вирішення наукової проблеми визначення конституційно-правового статусу інституту омбудсмана з питань міграції та вироблення, на основі досвіду зарубіжних країн та практики діяльності інших спеціалізованих омбудсманів, оптимальної для сучасної України моделі омбудсмана з питань міграції.

Визначена мета дослідження зумовила постановку і розв'язання таких завдань:

- розглянути науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмана з питань міграції» та з'ясувати його характерні ознаки;
- дослідити історію становлення та розвитку інституту омбудсмана з питань міграції у зарубіжних країнах;
- проаналізувати стан наукового дослідження інституту омбудсмана з питань міграції;
- дослідити міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав людини – мігранта та перспективи їх запровадження в Україні;
- розглянути права мігрантів як об'єкт конституційно-правового регулювання;

- з'ясувати конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах;
- виявити актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення прав мігрантів в Україні;
- проаналізувати конституційно-правовий статус внутрішньо-переміщених осіб та способи удосконалення правового механізму їх захисту;
- оцінити стан та перспективи запровадження інституту омбудсмана з питань міграції в Україні;
- виробити практичні рекомендації щодо запровадження української моделі омбудсмана з питань міграції.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що розкривають зміст та особливості реалізації конституційно-правового статусу інституту омбудсмана в Україні та зарубіжних країнах.

Предметом дисертаційного дослідження є конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах та перспективи його запровадження в Україні.

Методологічна основа дослідження. Методологічну основу роботи складають сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання конституційно-правових явищ, використання яких дало змогу отримати науково-обґрунтовані результати. Філософсько-світоглядною основою дослідження є положення діалектики, на основі яких всебічно досліджені причини виникнення та фактори еволюції інституту омбудсмана в цілому та інституту омбудсмана з питань міграції, зокрема, особливості інституціональних моделей омбудсмана та його функціональних проявів у різні часи, в різних країнах та в контексті різних правових систем, основні тенденції включеності омбудсманівських служб у процес становлення правової держави та громадянського суспільства на сучасному етапі конституційного розвитку в Україні та зарубіжних країнах (підрозділи 1.1, 1.2). Дисертаційне дослідження здійснювалося виходячи з принципів

історизму, всебічності, об'єктивності та обґрунтованості, що сприяло отриманню різноаспектних характеристик інституту омбудсмана з питань міграції, використанню знань, отриманих в інших галузях наукового знання.

Методологію дослідження становить також ряд загальнонаукових та спеціально-наукових методів, серед яких: системний та структурно-функціональний методи – використані з метою виявлення ознак інституту омбудсмана з питань міграції як форми захисту прав людини-мігранта, дослідження системи його функцій та повноважень (підрозділ 2.3); соціологічний метод знайшов своє застосування у ході аналізу внутрішніх і зовнішніх чинників та суспільних процесів, що обумовили еволюцію та конституційно-правове закріплення інституту омбудсмана з питань міграції у зарубіжних країнах, а також при аналізі сучасного стану розвитку конституційного механізму захисту прав людини-мігранта в Україні (підрозділи 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); формально-логічний метод – для визначення основних понять, правових основ вирішення колізій конституційного та законодавчого регулювання правозахисних відносин за участі інституту омбудсмана з питань міграції (підрозділ 3.3); компаративний метод – для порівняння різних моделей інституту омбудсмана з питань міграції з метою виявлення їх загальних рис і специфіки, пошуку оптимальних шляхів створення передумов для його рецепції в Україні, вивчення зарубіжного досвіду, що дозволить уникнути небажаних помилок у визначенні стратегії правозахисної політики у сфері міграції у перехідний період (підрозділи 1.2, 2.3, 3.3); семантичний метод було застосовано для з'ясування змісту таких словосполучень, як «інститут омбудсмана», «інститут омбудсмана з питань міграції», «права людини-мігранта» та ін., їх наукового та практичного значення (підрозділи 1.1, 2.2); методи моделювання і прогнозування використовувалися з метою пошуку оптимальної моделі завдань та функцій омбудсмана з питань міграції та механізму їх реалізації (підрозділ 3.3).

Загалом, дисертаційне дослідження здійснювалось на основі поєднання онтологічного, гносеологічного та аксіологічного аналізу інституту

омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах з точки зору перспективи його рецесії в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена робота є першим дослідженням, у якому шляхом комплексного науково-практичного аналізу та узагальнення і систематизації теорії і практики правової регламентації функціонування та організації діяльності омбудсманів з питань міграції в зарубіжних країнах, з урахуванням міжнародних стандартів прав людини та норм міжнародних правових актів з регулювання діяльності аналогічних органів, розроблені основи конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції в Україні, вироблено науково-теоретичну модель цього інституту.

У межах здійсненого дисертаційного дослідження сформульовані та обґрунтовані положення, що містять наукову новизну. Зокрема:

вперше:

- сформульоване визначення поняття омбудсмана з питань міграції, під яким слід розуміти незалежний, самостійний, персоніфікований, деполітизований спеціальний інститут публічно-правового нагляду за державними структурами різного підпорядкування у сфері здійснення міграційної політики з точки зору дотримання останніми прав людини-мігранта, запроваджений парламентом або за згодою останнього, на основі конституції чи уніфікованого або іншого спеціального нормативного акту, наділений профільними повноваженнями рекомендаційно-поновлювального характеру щодо спеціалізованого захисту прав мігрантів;

- запропоновано до принципів побудови сучасної міграційної політики з точки зору забезпечення та захисту прав мігрантів відносити принципи поваги до прав людини; верховенства права; рівності і недискримінації; консоціативності; терпимості і толерантності; юридичної відповідальності, а також надано їх характеристику;

- обґрунтовується позиція щодо доцільності запровадження в Україні парламентської розширеної одноособової моделі омбудсмана з питань

міграції, з урахуванням базових критеріїв, вироблених «Парижськими принципами», яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення останніми міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта, за якою омбудсман має бути наділений реальною незалежністю і повноваженнями щодо захисту прав людини мігранта;

- доводиться, що омбудсман з питань міграції виконує такі функції, як: контрольно-наглядова; кореляційна (або функція поновлення порушених прав); моніторингова; експертно-аналітична; координаційна; превентивна; інформаційно-роз'яснювальна (або просвітницько-виховна), а також здійснюється їх характеристика;

удосконалено:

- визначення поняття прав людини-мігранта як об'єкту конституційно-правового регулювання, під якими пропонується розуміти визнані світовим співтовариством і утверджені та гарантовані державою можливості і домагання людини-мігранта в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах приймаючої країни на користування елементарними і найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного і гідного існування і розвитку на основі принципів рівноправності й недискримінації;

- характеристика ознак прав людини-мігранта, серед яких: тимчасовий характер – до моменту натуралізації або повернення іммігранта у країну свого громадянства; можливість обмеження державою у відповідності до законів (виборчі права, право обіймати певні посади); спеціальна процедура отримання деяких прав (необхідність дозволу на працевлаштування);

- концептуальні підходи щодо розуміння сутності та структури механізму забезпечення конституційно-правового статусу людини-мігранта, під яким пропонується розуміти сукупність законодавчо встановлених напрямків, методів і спеціальних юридичних засобів, які гарантують правомірну реалізацію і практичне використання передбачених правовими нормами можливостей мігранта у задоволенні особистих інтересів, потреб та

здійсненні інших прав, а також забезпечують їх охорону і захист;

- доктринальне розуміння сутності конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб як спеціального статусу, що відображає особливості і специфіку їх становища та полягає в тому, що внутрішні переселенці користуються як всіма правами і гарантіями, які належать їм як громадянам України, так і додатковими, які забезпечуються державою виключно цій категорії громадян, для допомоги у подоланні труднощів у складній життєвій ситуації, яка склалася;

- класифікацію прав та обов'язків внутрішньо переміщених осіб, шляхом їх поділу на загальні – права і обов'язки, які закріплені у Конституції й притаманні всім громадянам країни, та спеціальні – специфічні права та обов'язки, які закріплені у міжнародних й національних законодавчих актах, що регулюють правовий режим саме цієї категорії осіб;

набуло подальшого розвитку:

- дослідження норм міжнародного права, які стосуються прав людини-мігранта;
- визначення поняття гарантій прав людини-мігранта;
- визначення основних принципів діяльності омбудсмана з питань міграції.

Практичне значення одержаних результатів визначається його актуальністю, новизною і висновками як загальнотеоретичного, так і практичного характеру. Сформульовані у дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані для подальшої наукової розробки і удосконалення механізмів забезпечення прав людини мігранта; для нормотворчої та правозастосувальної діяльності органів державної влади у сфері міграційної політики з метою дотримання й забезпечення реалізації прав і законних інтересів різних категорій мігрантів; для підготовки навчального матеріалу з конституційного права України і конституційного права зарубіжних країн, міграційного права, теорії правозахисної діяльності; у науково-дослідній роботі студентів.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення і висновки, практичні рекомендації були обговорені і схвалені на засіданні кафедри конституційного права і теорії та історії держави і права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП. Результати дослідження доповідалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема, III, IV, VI Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів і молодих учених (2014, 2015, 2017 рр., м. Маріуполь, тези опубліковано), «Міграція між Словаччиною і Україною: сучасний стан, ризики та прогнози» (2–3 березня 2017 р., м. Ужгород, тези опубліковано), «Актуальні проблеми соціально-правового статусу осіб, постраждалих під час проведення АТО» (м. Київ, 19 квітня 2017 р.).

Структура дисертації Структура дисертації обумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається із анотації на 15 сторінках, вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу (470 найменування на 54 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 264 сторінки, з яких основного тексту – 192 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТАТУСУ ОМБУДСМАНА З ПИТАНЬ МІГРАЦІЇ

1.1 Науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмана з питань міграції» та його характерні риси (ознаки)

Сучасний світ на нинішньому етапі його розвитку цілком обґрунтовано, можна охарактеризувати як епоху глобальних переміщень і міграції населення, яка є комплексним явищем та багатогранним процесом, що має велике значення для розвитку всіх країн і до якого слід підходити узгоджено, всеохоплююче і виважено, з належним урахуванням соціальних, економічних і екологічних аспектів і в дусі поваги прав людини. В цілому, основні права людини мають універсальне застосування, адже вони стосуються всіх і кожного: громадян, іноземців, біженців та шукачів притулку, незалежно від того, законно чи незаконно вони знаходяться на території держави. Крім того, всі людські права – громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні визнаються однаково важливими і незалежними від доктрин або теорій будь-яких держав і урядів.

Це знайшло відображення у багатьох резолюціях ООН. Так, Всесвітня Конференція з прав людини в 1993 р. підтвердила, що: «всі права людини універсальні, неподільні, взаємозалежні і взаємопов'язані. Міжнародне співтовариство повинно ставитися до прав людини справедливо і рівним чином. У той час як значення національних і регіональних особливостей має враховуватися, це обов'язок держав, незважаючи на їхні політичні, економічні та культурні системи, покращувати і захищати усі права людини та фундаментальні свободи» [1].

Необхідність дієвого заохочення дотримання і захисту прав людини і основних свобод усіх мігрантів незалежно від їх міграційного статусу і

рішення проблем міжнародної міграції на основі співпраці і діалогу і всеосяжного і збалансованого підходу, що характеризується визнанням обов'язків країн походження, транзиту і призначення в справі заохочення дотримання і захисту прав людини всіх мігрантів, а також відмови від підходів, здатних підвищити їх уразливість, визнана і Декларацією за підсумками діалогу на високому рівні з питань міжнародної міграції і розвитку, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 3 жовтня 2013 року [2].

Розвиток забезпечення дотримання прав людини мігранта вимагає вдосконалення діючих і створення нових дієвих правових механізмів і інститутів, спрямованих на їх забезпечення. Як справедливо відмічають деякі науковці, в нинішніх умовах підвищеної уваги в усьому світі до прав людини взагалі й прав людини мігранта, зокрема, існує необхідність визначення в системі вищих органів державної влади такого інституту, який має сконцентрувати одну з важливих функцій державного управління в сфері міжнародного співробітництва – функцію щодо реалізації державної стратегії партнерства в рамках системи міжнародних договорів з метою вирішення існуючих і потенційних проблем в галузі міграції та прав людини і забезпечення виконання державою міжнародних зобов'язань [3, с.3].

Одним з таких інститутів, що має забезпечувати додержання та повагу державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами прав людини-мігранта, домагатися припинення бюрократичного і всякого іншого свавілля, викорінювати зневагу до законності і й загальноновизнаних міжнародних принципів ставлення до цієї уразливої групи, є інститут омбудсмана з питань міграції.

Інститут омбудсмана для всіх країн, окрім Швеції, є «запозиченим» інститутом, розповсюдження якого відбувалося у рамках концепції «дифузії інновацій» [4, с.28], «імпорту інновацій та імпорту інститутів» [5, с.565-583] або «рецепції, як процесу запозичення і впровадження правових цінностей іноземного походження» [6, с.5], яка «полягає насамперед у тому, що це складний процес, який не зводиться до механічного перенесення певних

нормативних положень, а включає й подальше засвоєння і використання ідей, принципів, інститутів тощо правової системи інших часів та інших народів» [7, с.11].

Не меншої актуальності даний аспект проблематики набуває в контексті демократичної трансформації в Україні в процесі якої відбуваються різного роду запозичення в національну правову систему [8, с.11]. Запозичення інститутів ззовні, на думку І. Ханіна, може набувати дві форми: запозичення самих передових інститутів у розвинених країн безвідносно місцевих умов, існуючих норм, особливо неформальних, інфраструктури, кадрів та ін.; а також запозичення з адаптацією, що є більш продуктивним варіантом [9, с.1]. Тут, на думку Ю. Волошина, слід враховувати те, що держави запозичують одна в одній правові норми, інститути, галузі права, але не саму правову систему, під якою розуміють не лише норми, а й механізм їх функціонування в певному суспільстві. Імплементовані у правову систему, норми, набувають національної специфіки [10, с.264].

Як відомо, поява будь-якого нового правового явища завжди викликає необхідність його «становлення» в правовій науці, тобто визначення його поняття в теорії права, отже, збагачення традиційних юридичних понять, вироблення нових загальних положень в теорії права і розвиток юридичної термінології [11, с.12]. Процес становлення передбачає, передусім, осмислення нової юридичної категорії чи поняття із застосуванням різних науково-методологічних підходів пізнання.

Таким відносно новим поняттям є інститут омбудсмана. Сучасні уявлення про інститут омбудсмана пов'язані з різними варіаціями й розмаїттям методологічних підходів до поняття як інституту омбудсмана в цілому, так і самого терміну «омбудсман». Розширення методологічного інструментарію наукових досліджень, зокрема, у галузі конституційного права, є однією з характерних тенденцій сучасної правової науки. За справедливим зауваженням О. Звонарьової, нині в юридичній науці «склалася ситуація, коли адекватне осмислення політико-правових явищ

минулого і сучасність вимагає істотного розширення дослідницького контексту із залученням принципово нових для юридичної науки наукових методів, які носили б парадигмальний характер» [12, с.173-80]. Цю думку підтримує й Х. Бехруз, відмічаючи, що «сучасний етап розвитку науки вимагає застосування нового рівня методологічних підходів і принципів, обумовлених складним характером систематизації знань про навколишню реальність, що служить її об'єктом. Це повною мірою відноситься і до гуманітарної, в тому числі і правової сфери знань» [13, с.25-29]. Інтерпретація цих змін, на думку І. Словської, як тенденція в динаміці наукової правосвідомості дозволяє розглядати перехід від моністичної методології до методології плюралізму як основного процесу, що характеризує філософсько-методологічну ситуацію у сучасному вітчизняному правознавстві [14, с.274-280].

Складність тлумачення і формулювання терміну «омбудсман» пов'язана з його використанням в межах різних правових систем та національно-культурних традицій лексико-семантичних понять. Адже, як зазначав відомий німецький соціолог і філософ Макс Вебер, на відміну від природничих наук, «в науках про людську культуру утворення понять залежить від місця, яке займає в даній культурі проблема, що розглядається, а воно (місце) може змінюватися разом з вмістом самої культури» [15, с.1-7]

Для аналізу визначення поняття «інститут омбудсмана» з метою формування поглядів на його сутність і зміст використовуються основні і спеціальні методи наукового пізнання. Не маючи за мету провести проблемний аналіз визначення методу пізнання, слід погодитися з тим, що метод пізнання – це перш за все розумовий процес, спосіб наукового мислення [16, с.35-40], а методологія – «система координат» в пізнанні явищ, «система пізнавальних установок і механізмів, що сприяють досягненню конкретного предмета пізнання і безпосередньо здійснюють це досягнення відповідно до специфіки предмета і цілям пізнавання» [17, с.45]. Як слушно зазначає О. Київець, «у певний момент людського розвитку метод перестає

бути просто інструментом загальнонаукового пізнання та стає ефективним способом впливу науки на суспільне буття в будь-якій сфері і, власне, тим містком, який з'єднує науку в чистому вигляді з практикою» [18, с.42].

Для більш повного розуміння сутності інституту омбудсмана з питань міграції варто зупинитись на дослідженні семантики та етимології терміну «омбудсман». Як відомо, «термін» є узагальненим найменуванням юридичного поняття. Відповідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови» категорія «термін» означає «слово або словосполучення з відтінком спеціального (наукового) його значення, яке уточнюється в контексті будь-якої теорії чи галузі знань, але відносно незалежного від контексту окремого висловлювання» [19, с.771]. Будучи нерозривно пов'язаним із виробленим юридичною наукою поняттям, термін, за словами В. Савицького, є не лише представником, його символом у правотворчості, але й засобом встановлення обсягу даного поняття, а також передачі та адекватного сприйняття інформації, яка зосереджена у взаємопов'язаних термінах [20, с.7]. Саме тому, перш ніж розпочати аналіз змісту будь-якого поняття в праві, потрібно здійснити загальнометодологічне дослідження підходів до формулювання відповідних термінів.

Для методології пізнання юридичної термінології виключне як теоретичне, так і практичне значення має лінгвістичний підхід та семіотика – наука про комунікативні системи і «знаки», що зберігають й передають інформацію, в якості яких можуть виступати слова і словосполучення.

З використанням лінгвістичних методів дослідження та структурно-семіотичного аналізу з'ясуємо етимологію слова «омбудсман». Як відомо, цей термін був запозичений із середньовічної шведської мови і походить від слова «umbud» і має декілька значень: представник, агент, делегат, адвокат чи авторитет або особа, якій можна довіряти і яка представляла інтереси інших осіб [21, с.812]. Із норвезької «ombud» перекладається як особа, яка може бути послом чи делегатом, що зверталася до народу із посланням короля. Існують й інші пояснення його походження. Так, на думку

В. Бойцової, цей термін має германське походження і його коріння сягають раннього періоду життя германських племен [22, с.9]. Омбудсманом називали особу, яку обирали збирати штрафи з сімей, що були звинувачені у вчиненні злочину, на користь потерпілого чи його сім'ї. А шведи та інші скандинавські народи пристосували це слово до своїх культурних традицій й перекладали його як «повірений», «управляючий справами», «довірена особа». З часом під словом «омбудсман» почали розуміти особу, яка наділена авторитетом і правом представництва громадян, та є захисником інтересів «слабких» від порушень їх прав з боку «сильних» [23, с.299].

Неадекватність перекладу і розуміння слова «омбудсман» простежується й у англomовних країнах. Труднощі перекладу полягали, передусім, із тлумачення суфіксу «- man» («ombudsman»), який розглядали як вказівку на чоловічий рід цього слова. У зв'язку з цим для забезпечення гендерної рівності висувалися пропозиції замінити цей термін іншими – «ombudsperson», «ombuds», «ombud», а у випадку, якщо посаду омбудсмана обіймала жінка – то «ombudswoman». Противники таких змін стверджували, що пропоновані заміники слова «омбудсман», навпаки, ще більш підкреслюють сексистські нахили й є не мають сенсу. Оскільки дане слово не є англійським, воно не повинно піддаватися перетворенню. Роз'яснення з приводу гендерної нейтральності слова «омбудсман» надав шведський парламентський омбудсман, котрий зазначив, що за висновками лінгвістичних експертів слова зі шведської мови із суфіксом «-man» (наприклад, «Talman», «fortroendeman» тощо) з гендерної точки зору є нейтральними [24, с.2-3].

Однак, Міжнародна Асоціація омбудсманів (International Ombudsman Association (IOA)) має власний погляд на використання альтернативних варіантів слова «омбудсман» й зазначає, що «термін омбудсман використовується для зв'язку з максимально широкою громадськістю і не призначений, щоб перешкоджати іншим особам використовувати альтернативні варіанти. IOA шанобливо визнає, що багато хто на практиці

використовують альтернативні форми цього слова, такі як «обудсперсон» чи «омбудс» [25].

Варто зауважити, що розбіжності у написанні слова «омбудсман» характерні й для вітчизняної та російської суспільно-політичної й юридичної літератури. Зокрема, в публікаціях наукового, правового та публіцистичного характеру, використовують два варіанти написання – «омбудсмен» і «омбудсман». Наприклад, «Юридична енциклопедія» (за ред. Ю. Шемшученка) [26, с.488] та російський сучасний юридичний словник дає написання «омбудсмен» [27, с.491], тоді, як «Краткий юридический словарь» [28, с.201] пропонує написання «омбудсман». Вітчизняні науковці О. Батанов [29], О. Марцеляк [30] та деякі інші, а також экс-Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачова принципово використовують термін «омбудсман» [31]. Російські науковці у сфері захисту прав людини, зокрема, В. Бойцова, Н. Хаманева та інші, застосовують написання «омбудсмен» [32; 34], тоді як інші, наприклад, А. Сунгуров [4], М. Тимофеев [33] – «омбудсман» .

Але при всьому розмаїтті використання терміну «омбудсман» спільним є розуміння його сутності як збірного, родового поняття, що слугує для визначення «спеціальної служби, яка не схожа на інші державні та громадські структури, незалежно від офіційно прийнятої її назви» [34, с.5]. Підтвердженням цьому є те, що офіційні назви посади омбудсмана у більшості різних держав не містять назви «омбудсман». Так, наприклад, в Іспанії, Аргентині, Перу, Колумбії та інших іспаномовних країнах посада омбудсмана отримала назву «проведор» (Defensor del Pueblo); у Франції, Габоні, Мавританії та Сенегалі – «медіатор» (Mediateur de la Republique); в Республіці Польща – «Речник громадянських прав» (Rzecznik praw Obywatelskich); в Великобританії – «Парламентський комісіонер» (Parliamentary Commissioner for Administration); в Республіці Молдова – «парламентський адвокат»; в Албанії і Румунії – «адвокат народу»; в Україні, Азербайджані і Росії – «Уповноважений з прав людини» [35]. Безпосередньо

офіційна назва «омбудсман» використовується, як правило, у Швеції та інших скандинавських країнах. Як зазначає представник Міжнародного центру демократичних перетворень (International Centre for Democratic Transition (ICDT) професор Угорської Академії наук Андрас Л. Пап, при організації інституту омбудсмана краще за все використовувати термінологію і формулювання, які точно відображають конституційний статус того чи іншого інституту, якщо, звичайно, вони не несуть в собі негативних історичних конотацій або не є неприйнятними з політичних або інституціональних причин. Тим не менш, на його думку, назви, які відображають індивідуальні конституційні традиції країни (нехай навіть і такі, що виникли в недавньому минулому, жодним чином не впливають на ефективність інституту і його відповідність заявленим завданням [36].

Відповідно до загального поняття методології як вчення про наукові методи пізнання явищ, про систему наукових принципів, на основі яких будується дослідження, методологія дослідження інституту омбудсмана, що уможливорює пізнання й підсумовування логічних висновків, є вченням про сукупність прийомів, способів і підходів аналізу поняття та сутнісних характеристик цього інституту. Методологічним підґрунтям дослідження категорії «інститут омбудсмана» є комплекс таких загальнонаукових методів, як діалектичний, структурно-функціональний, логічних методів теоретичного аналізу, які є основними способами об'єктивного і всебічного пізнання дійсності; а також ряд приватноправових методів, таких як логіко-юридичний, порівняльно-правовий, інституціонального аналізу, які у взаємодії дозволяють забезпечити глибоке дослідження всього комплексу проблеми дослідження, та інші дослідницькі методи, які, на думку П. Рабіновича, умовно можна поділити на емпіричні (способи виявлення, фіксування, збирання, систематизації інформації про факти та явища) і теоретичні (способи пояснення, тлумачення зібраних даних, побудови понять, концепцій, прогнозів та ін.) [37, с.149]

Поєднання і комплексне використання зазначених методів дозволяє виявити різні підходи до розуміння поняття, сутності, організаційно-правових форм та державницької природи інституту омбудсмана. При цьому визначення ґрунтуються на основі аналізу місця, яке омбудсман посідає у державно-правовій системі, способів його призначення, підзвітності тій або іншій гілці влади, обсягу повноважень та сфери впливу омбудсмана. Переважна більшість наукових досліджень в цьому плані присвячені аналізу діяльності парламентських омбудсманів так званої «загальної» компетенції.

Так, у науковій літературі омбудсман розглядається як служба, як орган представницької чи виконавчої вади, як посадова особа (неупереджений функціонер), як інститут. Наприклад, Є. Лохматов вважає, що інститут омбудсмана є публічною службою, що розглядає скарги на весь спектр порушень в публічній управлінській діяльності на всіх існуючих рівнях [38, с.11]; Міжнародна асоціація юристів визначає омбудсмана як службу, передбачену конституцією чи актом законодавчої влади [39]; канадський науковець Д. Роуат – як незалежного і неупередженого функціонера законодавчого органу [40, с.26]; В. Барчук визначає омбудсмана як вищу посадову особу [41, с.7], Н. Хаманева та інші розглядають омбудсмана як незалежну посадову особу [42, с.138-147], Американська асоціація адвокатів – як «незалежну, неупереджену особу, яка обіймає посаду високого рівня, і яка уповноважена отримувати і конфіденційно розглядати скарги і заяви, пов'язані з порушенням прав або вчиненням неправомірних дій адміністрацією, посадовими або іншими особами», А. Сунгуров під омбудсманом розуміє гідну довіри незалежну особу, яка уповноважена парламентом на охорону прав окремих громадян та здійснює опосередкований парламентський контроль у формі широкого нагляду за всіма державними посадами, проте без права зміни прийнятих ними рішень [43, с.198].

М. Башимов визнає його інститутом, що знаходиться між державою та громадянським суспільством та здійснює забезпечення прав і свобод людини

[44, с.175], а Р. Девід, К. Жоффре-Спінозі розглядають омбудсмана як спеціальний інститут контролю за адміністрацією [45, с.66]. М. Гурбанли зазначає, що інститут омбудсмана може бути визначений як незалежна та неупереджена структура, що відповідає за підтримку та вдосконалення якості громадського управління, куди громадяни можуть з упевненістю направляти свої скарги, і яка діє як посередник у відносинах з владою [46, с.1].

Частина науковців займає позицію визнання омбудсмана органом. Наприклад, С. Глушкова вважає його «позасудовим органом», незалежним від виконавчої влади, в який громадянам можна звернутися зі своїми скаргами на органи державної влади на безоплатній основі [47, с.134], І. Вершиніна визначає омбудсмана самостійним державним органом, який має особливий статус і не входить до жодної з гілок влади [48, с.8-10], О. Єремєєва характеризує омбудсмана як незалежний самосійний орган державної влади і передбачає можливість його віднесення в рамках сучасного підходу до теорії поділу влад до контрольної гілки державної влади [49, с.8], К. Закоморна визначає поняття омбудсмана як високоавторитетного, незалежного, функціонально самостійного, політично нейтрального державного органу, покликаного забезпечувати реалізацію прав та свобод особи [50, с.7].

На думку О. Марцеляка, омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа), запровадження якого є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи, і є новим, більш ефективним інститутом, який став доповненням до існуючих форм контролю та нагляду у сфері забезпечення прав людини [30, с.3]. О. Марцеляк зазначає, що інститут омбудсмана поєднує в собі риси державного інституту та інституту громадянського суспільства і має неформальний підхід до своєї діяльності [51, с.7].

Деякі науковці розглядають омбудсмана як політичний інститут. Так, М. Заблоцька зазначає, що політичний інститут омбудсмана – це

«персоніфікований, неформальний, деполітизований, позбавлений адміністративно-владних повноважень інститут громадянського суспільства та держави, який розглядає скарги, виносить представлення, рекомендації, викладає думки, які стосуються посадових осіб та державних органів та здійснює раціоналізуючий та попереджувальний вплив на адміністрацію завдяки високому суспільному авторитету та публічному характеру розслідувань» [52, с.241].

Д. Феоктістов розглядає поняття омбудсмана у його класичному та сучасному розумінні. Так, на його думку, класичний омбудсман – це незалежна посадова особа парламенту, що реалізує опосередкований парламентський контроль над виконавчою владою, основним призначенням якого є сприяння в забезпеченні прав і свобод людини і удосконалення діяльності державного апарату; у сучасному трактуванні омбудсман – це посадова особа, яка призначається вищими органами або посадовими особами держави, що володіє певним ступенем незалежності, що дозволяє йому здійснювати контроль над діяльністю державного апарату або певної його сфери, сприяти відновленню порушених прав і свобод громадян (або певної групи громадян), здійснювати моніторинг дотримання прав і свобод, а також проводити державну політику в певній соціально-правовій сфері [53, с.8].

Своєрідне визначення омбудсмана дається казахським науковцем Е. Мухітдіновим, який, визначає інститут омбудсмана як держаний інститут, що функціонує у галузі забезпечення дотримання міжнародних стандартів прав людини, як правовий інструмент забезпечення розвитку внутрішньо національного законодавства у відповідності до єдиних міжнародних стандартів прав людини (інструмент імплементації міжнародних договорів у галузі прав і свобод людини), як вищий державний орган, що здійснює контроль (нагляд) у сфері забезпечення дотримання в країні міжнародних стандартів прав людини, котрий утворюється й використовується державами у сфері спільних інтересів держави і громадянського суспільства як механізм

посилення верховенства закону, а самого омбудсмана як вищу посадову особу, наділену у межах своєї компетенції повноваженнями приймати заходи з відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина з позиції справедливості, законності, доцільності дій всіх органів державної влади [3, с.7].

Заслуговує на увагу позиція В. Еміх, яка досліджуючи функції омбудсманів, зазначає, що вони характеризуються як особи, що обіймають державні посади, тобто такі посади, які встановлюються для безпосереднього виконання повноважень державних органів, тобто є посадовими особами. Про це, на її думку, свідчать, зокрема, властиві їм наступні характеристики: здійснення функцій постійно, наявність функцій представника влади і здійснення функцій у державному органі [54, с.53]. Але разом з тим, продовжує В. Еміх, омбудсмани можуть розглядатися й як державні органи, оскільки: засновані державою; їх діяльність направлена на реалізацію функцій держави – забезпечення гарантій державного захисту прав і свобод громадян; наділені компетенцією, для здійснення якої забезпечуються матеріальною базою (фінансування діяльності омбудсманів та їх апаратів здійснюється з бюджету відповідного рівня та є державною власністю, омбудсмани мають розрахункові та інші рахунки тощо); за свою діяльність вони несуть відповідальність перед державою; їх діяльність забезпечується апаратами, що складаються з державних цивільних службовців. Це дає їй підстави стверджувати, що позиціонування омбудсманів виключно як посадових осіб методологічно вразливо, не дозволяє всебічно проаналізувати їх компетенцію, тому важливо охарактеризувати омбудсманів і як державних органів, що мають при цьому свою специфіку – вони не приймають обов'язкові для виконання акти зовнішньої дії при виявленні порушень прав і свобод людини і громадянина, тому їх слід відносити до державних органів, що не наділені статусом органів державної влади [54, с.55].

Пояснення такої розрізненості у поглядах науковців щодо визначення поняття «омбудсман» пояснюється, по-перше, тим, що інститут омбудсмана

формувався в різних країнах, з різними конституційно-політичними системами, з різним громадським середовищем, правовою культурою та різними філософськими підходами, а, по-друге, правовою природою і характерними особливостями самого інституту омбудсмана, які демонструють його універсальність і можливість модифікації стосовно до потреб тієї чи іншої правової системи.

Така модифікація і трансформація класичного інституту омбудсмана проявляється у появі різних моделей омбудсмана, зокрема, спеціалізованих омбудсманів, розвиток функціональної спеціалізації яких зумовлюється та підтримується внутрішніми потребами та національними інтересами.

До таких спеціалізованих омбудсманів відноситься і омбудсман з питань міграції, що має свою специфічну мету, специфічні функції і принципи діяльності щодо забезпечення прав людини-мігранта.

Варто зауважити, що при визначенні поняття спеціалізованого омбудсмана також застосовуються різні підходи, які залежать від моделі та правового статусу того чи іншого омбудсмана, діяльність якого досліджується. Світова практика не виробила єдиної моделі та загально прийнятого статусу спеціалізованих омбудсманів, тому на їх становлення також впливають особливості правових традицій та ідеології держав, в яких запроваджується посада спеціалізованого омбудсмана, та «політико-правові причини внутрішньодержавного розвитку, що обумовлюють їх становлення та розвиток» [55, с.12]. До того ж, на відміну від омбудсманів загальної компетенції, спеціалізовані омбудсмани можуть запроваджуватись не тільки законодавчим органом і не тільки на загальнонаціональному рівні, а й на регіональному та муніципальному рівні і входити у структуру виконавчої влади.

Спеціалізовані омбудсмани визначаються і як посадові особи, і як органи державної чи виконавчої влади, і як інститут. Так, Є. Калініна вважає спеціалізованого омбудсмана незалежною посадовою особою, яка призначається у відповідності до конституції чи іншого нормативно

правового акту держави, що має спеціальні повноваження щодо забезпечення захисту певних прав і свобод чи прав окремої групи осіб, здійснює контроль за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування щодо дотримання зазначених прав при формуванні та реалізації державної політики [55, с.12].

С. Грабовський визначає спеціалізованого омбудсмана як орган захисту прав людини, що представляє та відстоює інтереси осіб, які належать до етнічних, мовних та релігійних меншин, а також інтереси корінного населення, людей інших національностей, жінок, дітей та інших вразливих груп, який сприяє здійсненню державної чи соціальної політики, направленої на захист однієї чи декількох таких груп [56, с.149-153].

Л. Голяк вважає, що інститут спеціалізованого омбудсмана, можна визначити як незалежний, самостійний, публічно-правовий, як правило, державний або громадський інститут, запроваджений з метою забезпечення державного (або прирівняного до нього публічного) захисту прав і законних інтересів осіб, які належать до вразливих верств населення та соціальних груп, їх дотримання та поваги органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, а також організаціями, установами або іншими інституціями, що спеціалізуються на наданні публічних послуг [57, с.38].

Заслуговує на увагу інтерпретація спеціалізованого омбудсмана А. Горбачевим, який пропонує розглядати його як: напрямок спеціалізації класичної моделі уповноваженого з прав людини; автентичну структуру, специфіка діяльності якої пов'язана з певною групою суб'єктів; як інститут, який об'єднує в собі сукупність норм однорідного змісту, спрямованих на регулювання статусу та діяльності омбудсмана [58, с.11-12].

Омбудсман є специфічним і своєрідним інститутом, що має свої особливі риси й ознаки, які склалися у світовій практиці. У юридичній літературі наводяться як загальні, так і специфічні ознаки інституту омбудсмана. Так, на думку Е. Мухітдінова, основними рисами омбудсмана є

те, що омбудсман: є захисником свобод громадян від зловживань з боку посадових осіб; відноситься до вищих органів держави; є додатковим, а не альтернативним, способом правозабезпечення, що підсилює підзвітність органів виконавчої влади на користь простих громадян; пропонує неформальні методи вирішення спорів, відносно швидкі і недорогі в порівнянні з судовим розглядом; є незалежним в системі державних органів; має право рекомендаційної діяльності щодо органів державної влади і посадових осіб, які порушили права і свободи громадянина; простий в процедурному відношенні, доступний для громадян [3, с.13].

Л. Сморгунов, А. Альгин, И. Баригін зазначають, що інститут омбудсмана в очах суспільства має наступні привабливі риси: це доступний ресурс влади, близький до звичайного мешканця; володіє швидкістю розгляду і реагування; користується більшою довірою з боку пересічних громадян і вправляє «дисбаланс» між громадою і урядом та підсилює відповідальність чиновників. У той же час, на їх переконання, він має привабливі риси і в очах публічної влади: доступність інституту підвищує привабливість самої влади; інститут омбудсмана не несе в собі загрози для влади і не пов'язаний з партіями, тобто не є потенційним конкурентом; він досить економічний (за оцінками фахівців, його вартість для держави становить 1/10 від вартості суду); інститут омбудсмана є важливим інструментом попередження корупції; він здатний дати новий погляд на проблему; нарешті, він є механізмом контролю парламенту за діяльністю виконавчої влади, особливо її середнього і нижнього рівня [59, с.37].

В. Чуксіна, використовуючи методологію М. Вебера ідеальних типів, наукова цінність котрих, на її думку, полягає, передусім, в їх інструментальній користі як допоміжного понятійного засобу вивчення соціальної дійсності, вважає, що ідеальним типом спеціалізованого органу із захисту прав людини, до яких належить і інститут омбудсмана, можна вважати такий, який за своєю правовою сутністю це: незалежний позасудовий державний орган, тобто такий, що засновується на основі

конституції і / або закону і фінансований державою; інтегрований до системи публічного управління, але не наділений юрисдикційними повноваженнями; націлений на реалізацію стратегій сприяння та захисту прав людини в правотворчості і правозастосуванні, тобто створюваний з метою превентивного та / або ретроспективного і проспективного (заохочувального) захисту прав (всіх поколінь, а не тільки конституційних прав і свобод) та гармонізації та / або імплементації загальновизнаних стандартів у національну практику; забезпечує раціональну-нормативну єдність і однаковість захисту прав людини на всій суверенній території країни; такий, що відображає плюралістичне представництво громадянського суспільства, тобто множинність і різноманіття суспільних (ментальних) уявлень про справедливість і соціальну рівність; який реалізує в межах своєї компетенції принцип справедливості (в правовому і гуманістичному сенсах) з урахуванням політичних, соціально економічних і культурних особливостей держав [60, с.80-83].

А. Горбачев, досліджуючи інститут спеціалізованого омбудсмана із захисту прав підприємців, виокремлює такі атрибутивні характеристики, іманентні для започаткування та розвитку інституту омбудсмана в різних країнах світу і в різні хронологічні періоди: оригінальна правозахисна структура, що забезпечує належне державне управління за допомогою реалізації контрольної функції, що компенсує недоліки правового і політичного контролю; володіння елементами статусу, що дозволяють інтерпретувати його як незалежний від політичної системи, не дивлячись на формальне співвідношення з органами законодавчої або виконавчої влади; доступність процедур для громадян в порівнянні з іншими владними органами, що володіють суміжними повноваженнями; спеціалізація, що виражається в установі омбудсманів, діяльність яких спрямована на захист певних категорій осіб або груп суб'єктивних прав; позитивний вплив на консолідацію держав, що відрізняються становленням демократичного режиму [58, с.11-12].

На думку Л. Голяк, ознаки спеціалізованого омбудсмана можна поділити на загальні, які властиві омбудсманам будь-якої моделі, та спеціальні – що характеризують інститут саме спеціалізованого омбудсмана. До першої групи можна віднести такі ознаки, як: публічність; самостійність; виконання функції посередника (медіатора) між органами влади та громадськістю; статус важливого доповнення діючого у країні правозабезпечувального механізму; є елементом системи охорони правопорядку у широкому розумінні, який існує поряд із парламентським, судовим, адміністративним та іншими формами контролю; є відкритим і доступним для всіх громадян, які потребують захисту своїх прав та свобод; відсутність формалізованих процедур розгляду скарг і звернень; безкоштовність надання громадянам допомоги. До другої – відносну незалежність; виконання функцій контролю та нагляду за дотриманням і забезпеченням прав людини у певній сфері суспільних відносин чи стосовно тієї чи іншої групи населення; наявність спеціальної освіти та володіння спеціальними знаннями у сфері, на яку поширюється його компетенція (наприклад, педагогічна чи психологічна освіта для омбудсмана у справах дітей, медична – для омбудсмана у сфері охорони здоров'я тощо) [57, с.38].

Історико-юридичний та порівняльно-правовий аналіз основних характеристик інституту омбудсмана в сучасному світі, як загальної так і спеціальної компетенції, дозволяють виокремити найбільш спільні ознаки, які розкривають сутність омбудсмана: 1) це одна з форм демократичного позасудового контролю за діяльністю органів виконавчої влади для захисту прав громадян; 2) особлива форма врегулювання розбіжностей, що стосуються громадян при розгляді їх скарг на порушення прав в різних сферах; 3) додатковий спосіб правозабезпечення; 4) публічний, самостійний і незалежний від органа, який його призначає, відкритий і доступний для всіх громадян.

Таким чином, методом синтезу та правового моделювання із застосуванням принципів усебічності та комплексності, можемо визначити

поняття інституту омбудсмана з питань міграції наступним чином [61, 133-147]. На наш погляд, це незалежний, самостійний, персоніфікований, деполітизований спеціальний інститут публічно-правового нагляду за державними структурами різного підпорядкування у сфері здійснення міграційної політики з точки зору дотримання останніми прав людини-мігранта, запроваджений парламентом або за згодою останнього, на основі конституції чи уніфікованого або іншого спеціального нормативного акту, наділений профільними повноваженнями рекомендаційно-поновлювального характеру щодо спеціалізованого захисту прав мігрантів.

1.2 Історія становлення та розвитку інституту омбудсмана з питань міграції у зарубіжних країнах

Гене́за інституту омбудсмана з питань міграції стала результатом розвитку та трансформації моделі класичного омбудсмана «загальної компетенції». Як відомо, інститут омбудсмана був сформований у межах правових і політико-адміністративних систем скандинавських країн і впродовж двох століть сприймався виключно як скандинавський експеримент. У широкому масштабі омбудсман був включений до систем національних державних органів лише протягом останніх 50-60 років.

Омбудсман, на переконання багатьох фахівців, це складний соціально-правовий феномен: він є не тільки юридичним інститутом чи органом, а й певним типом політичної і правової культури, сукупністю суспільних зв'язків і відносин, завоюванням та надбанням світової юридичної культури, яке гарантує безконфліктне (толерантне) узгодження інтересів управлінців та громадян, якими вони управляють [62, с.20]. На сьогодні омбудсман є традиційним компонентом демократичних правових систем. Створення такого органу, зазначається у Резолюції Ради Європи «Про роль уповноважених/ омбудсманів у захисті прав громадян», який би намагався забезпечити справедливість, повагу до основ правової держави і ефективного

управління, і при цьому був здатним встановити діалог із громадянами, необхідне в багатьох державах [63, с.106-112].

Для розуміння теоретико-правових основ інституту омбудсмана взагалі, та омбудсмана з питань міграції, зокрема, велике методологічне значення має осмислення етапів його становлення й еволюції. За допомогою діалектичних принципів історизму (розвитку) та логіки, які, як відомо, ґрунтуються на уявленнях про сутність розвитку і прогресу та дозволяють побачити об'єкт дослідження у постійному русі, що приводить до якісних змін різної направленості, розглянемо інститут омбудсмана у часовому аспекті. Адже лише дослідивши минуле об'єкту чи явища, які нас цікавлять, історію їх виникнення й формування можна зрозуміти їх сучасний стан та прогнозувати майбутнє.

Дослідженню історії становлення та розвитку інституту омбудсмана присвячені праці багатьох науковців, «пальму першості» серед яких варто надати таким зарубіжним вченим, як А. Хіль-Роблес, А. Жузжоний, Лінда К. Райф, М. Роув, Д. Роуэт, Д. Готтерер, Р. Грегори, В. Бойцова, А. Сунгуров, Н. Хаманева та ін. При цьому дослідження проводилися як у хронологічному порядку запровадження омбудсмана у різних країнах світу, так і шляхом виокремлення різних етапів («хвиль») їх створення та еволюції моделей омбудсмана. Їх фундаментальні праці були покладені в основу сучасних розвідок концепції омбудсмана.

Питання про походження інституту омбудсмана залишається дискусійним. Хоча загальновизнаним та найбільш обґрунтованим визнається факт виникнення інституту омбудсмана у Швеції, ряд авторів дотримуються іншої думки і вважають, що органи і посадові особи з компетенцією, подібною до компетенції омбудсмана, існували в більш ранніх цивілізаціях. Аналоги інституту омбудсмана знаходять у Стародавній Греції (номофілакї, архонт епонім) [64, с.77] та Риму (провінційні прокуратори, народні трибуни, цензори) [65, с.24], у Китаї за часів династії Хань (контрольний юань) [66, с.35], в Персидській імперії («О Olho de Rei») [67, с.5-7], в Росії («ярижка

кабацький», земський уповноважений, що відповідав за дотримання законів, які скасовували кріпосне право) [68, с.113]. Найбільш популярною є гіпотеза подібності інституту омбудсмана з наглядачем за суспільною мораллю та захисником справедливості в країнах арабського сходу Мухтасібом (Muhtasib) [69, с.11-19], та створеною пізніше, в епоху Аббасидів, установою «Діван аль Мазалім» (Diwan al Mazalim), яка повинна була розглядати скарги громадян на діяльність державних службовців [70, с.29]. Більш того, за твердженням відомого дослідника інституту омбудсмана у Швеції Ібрагіма аль-Вахаба, саме посада голови «Дивану аль Мазалім» – Каді аль Кадят (Qadi al Qadiat) надихнула шведського короля Карла XII у період його перебування у Туреччині, на створення посади Королівського омбудсмана у Швеції [70, с.30].

Можна навести й інші історичні приклади аналогів інституту омбудсмана, але, як слушно вважає Є. Лохматов, такий пошук аналогів чи прототипів інституту омбудсмана є спірним, хоча і цікавим, і що всі «попередники» служби омбудсмана не мають достовірно підтвердженого впливу (прямого чи опосередкованого) на створення шведського оригіналу і слугують лише підтвердженням того, що ідея створення служби, яка гарантувала б належний захист населення від неправомірної діяльності чиновників, була популярною у всі часи [71, с.45-55].

Таким чином, сучасне розуміння органу, створеного для контролю за законністю й справедливістю дій публічної адміністрації, пов'язане саме із шведською моделлю цього інституту.

Першим історичним попередником Омбудсмана юстиції в Швеції є Головний Сенешаль (Drotsen), посада якого була заснована в XVI ст. Головний Сенешаль здійснював нагляд від імені верховної влади короля за відправленням правосуддя в королівстві [72, с.35]. Наступним кроком стало запровадження посади головного омбудсмана його Величності (Kungens Högste Ombudsman), котрий у разі виявлення порушень з боку суддів і адміністрації міг не тільки доповідати про це королю, а й самотійно

порушувати проти них провадження. У 1719 р. посада Головного омбудсмана його Величності була перейменована в Канцлера юстиції (Justitie-Kansler), котрий вже не тільки здійснював контроль над королівською адміністрацією та судами, а й виступав головним обвинувачем та радником уряду з правових питань. Ця посада існує в Швеції і до сьогодні [71, с.49]. Пізніше, у зв'язку із демократичними перетвореннями й поділом влади між королем та парламентом країни, останній отримав право запроваджувати посаду Омбудсмана юстиції (Justitie-Ombudsman), компетенція якого розповсюджувалася на адміністрацію, органи юстиції і церкву. Король, його радники і міністри Омбудсману юстиції підконтрольні не були, що обумовлено історично сформованим в Швеції поділом повноважень між урядом і адміністрацією [73, с.1-9]. Отже, інститут омбудсмана виник в Швеції саме як орган парламентського контролю за адміністрацією. Щодо причин виникнення цього органу, то на думку колишнього омбудсмана Нідерландів Мартена Остінга, історично роль Омбудсмана як захисника людей мала другорядне значення – за скандинавською традицією парламент вбачав у омбудсмані офіційну особу, в завдання котрої входило нагляд за виконавчою владою від свого імені і котрий доповідав про свої висновки парламенту як вищому контролюючому органу демократичної системи, тобто нагляд Омбудсмана на протязі довгого часу був зосереджений на законності дій виконавчої влади [74, с.122].

Як вже зазначалося, після створення інституту Омбудсмана юстиції посада і позиція Канцлера юстиції не перестала існувати. Він виконує більш різноманітні функції, ніж парламентський омбудсман, але в одному напрямку він діє практично паралельно: він розглядає скарги громадян та посадових осіб на суддів та інших державних службовців, проводить розслідування та інспекції за власною ініціативою. За підсумками розслідувань він також видає застереження і формулює загальні рекомендації, а також може порушувати кримінальне переслідування. Він звітує – формально королю, а фактично – міністру юстиції. Цей паралелізм, як зазначає А. Сунгуров, який в

інших умовах міг би стати причиною конфліктів, в Швеції, завдяки здатності сторін до неформальної координації, призводить до більшої захищеності простих жителів від свавілля і помилок державних службовців [4, с.30-35].

Згодом компетенція Омбудсмана юстиції зазнала істотні зміни. Крім того, на початку XX ст. Швеція, як і інші європейські країни, зіткнулася з процесом розширення діяльності адміністрації та її втручання в різні сфери життя, у зв'язку з чим висувалися пропозиції, щоб інститут омбудсмана юстиції був представлений декількома особами [72, с.38]. Зберігаючи принцип органічної єдності, були визначені різні сфери діяльності, кожна з яких контролюється окремим омбудсманом. Інакше кажучи, на одній посаді знаходяться чотири особи, кожен з яких має звання омбудсмана юстиції. До них незабаром додалися ще ряд спеціалізованих омбудсманів, які призначаються не парламентом, а урядом, а також громадський омбудсман (омбудсман у справах преси) [4, с.31-32].

Другою країною, яка запровадила посаду омбудсмана, була Фінляндія. Парламентський омбудсман в Фінляндії, як і в Швеції, співіснує з Канцлером юстиції (Oikeuskansler), який призначається Президентом Республіки. Він повинен здійснювати контроль за тим, щоб суди та інші органи (президент, уряд і міністри) а також службовці, особи, що працюють в громадському секторі, й інші особи, які виконують громадські функції, слідували закону і належно виконували свої обов'язки [75].

В інших країнах заснування інституту омбудсмана відбулося вже після Другої світової війни. За словами Дональда К. Ровата, широке поширення інституту омбудсмана після другої світової війни пов'язане з багатьма причинами: світове співтовариство усвідомило, що підтримка міжнародного миру неможлива без дотримання основних прав і свобод людини, що призвело до необхідності введення додаткових механізмів захисту прав людини [76, с.131]. Друга світова війна, яка породила фашизм і нацизм, що зруйнували саме поняття прав людини, переконала світове співтовариство у

необхідності побудови такого суспільства, яке б могло протистояти таким нелюдським режимам.

Крім того, на думку А. Сунгурова, об'єктивними умовами поширення цього інституту став перехід країн з усталеним демократичним режимом до фази держав «загального благоденства», посилення соціальних функцій держави і, відповідно, зростання адміністративно-бюрократичного апарату, у зв'язку з чим традиційні механізми контролю вже не спрацьовували, і серед існуючих моделей позавідомчого контролю і нагляду була затребувана саме служба омбудсмана у справах адміністрації [4, с.53]. Схожої думки дотримується й Е. Аметістов, який зазначає, що необхідність виникнення такого інституту виникає передусім в той період, коли наявні інститути парламентського і судового контролю вже не задовольняли те чи інше суспільство і постала нагальна потреба у створенні нового додаткового органу для захисту прав громадян проти адміністративного свавілля [77, с.37-41].

Так, в 1953 р. відповідна установа відкрилася в Данії. Саме датська модель омбудсмана отримала найбільше визнання в світі в силу того, що її правова система найбільше близька англо-американській та європейській континентальній правовій культурі. У науковій літературі висловлюється думка, що у поширенні датської моделі інституту омбудсмана чималу роль відіграла видатна постать у юридичній практиці того часу Стефана Гурвіца, який вирізнявся своїми ораторськими і мистецькими здібностями і виконував на той час обов'язки омбудсмана Данії, виступ якого на конференції ООН у 1959 р. сприяв появі інституту омбудсмана в інших країнах [34, с.5-7].

Незабаром ідея омбудсмана поширилася з північних (Скандинавських) країн в багато інших країн Європи, Америки, Азії, Океанії, а також в унітарні і в федеративні держави. У розповсюдженні цього інституту чималу роль відіграли численні міжнародні організації, такі як ООН, Рада Європи, ОБСЄ та інші, об'єднані ресурси котрих були спрямовані на впровадження й підтримку інституту омбудсмана як захисника прав людини. Істотний внесок

внесли Міжнародний і Європейський інститути омбудсмана, значні ресурси були надані через грантові програми Європейського союзу, окремих європейських держав і фондів, шляхом видання, перекладу і поширення книг і матеріалів; семінарів в країнах і їх регіонах по просуванню інституту омбудсмана; сприяння підбору та підготовки кадрів для апаратів омбудсманів; стажування тощо [78].

Таким чином, як слушно зазначають деякі автори, в діяхронному аспекті інститут шведського омбудсмана став свого роду парадигмальною моделлю для поширення таких органів по всьому світу, спираючись при цьому на поняття «парадигма», введене відомим американським вченим Т. Куном: «У своєму сталому вживанні поняття парадигми означає прийняту модель або зразок. В цьому стандартному застосуванні парадигма функціонує як дозвіл на копіювання прикладів, кожен з яких може в принципі її замінити» [60, с.85-90].

З методологічної точки зору виділяються декілька періодів (етапів, «хвиль») розповсюдження інституту омбудсмана у світі.

Так, Е. Мухітдінов виділяє три етапи розвитку інституту омбудсмана: перший етап – перші 130 років його розвитку, коли він існував тільки в Швеції, а потім, у вигляді адаптованої шведської моделі – в Фінляндії; другий етап – це розвиток інституту в країнах зі стійкою демократичною системою, починаючи з заснування інституту Омбудсмана в Данії в 1955 р, і далі в англосаксонських країнах і країнах Європи, аж до 90-х років двадцятого століття; третій етап, який умовно можна назвати «новітній» – коли багато держав на пострадянському просторі стали створювати інститут омбудсмана, вносячи ті чи інші нововведення при визначенні статусу омбудсмана [3, с.12].

М. Тимофєєв виділяє дві основні хвилі розвитку інституту омбудсмана за межами Скандинавії. Перша хвиля починається в 1960-і рр. з установи інституту омбудсмана в Новій Зеландії, слідом за якою цей інститут рецепіюють країни британської Співдружності і ряд інших – європейських і

не тільки – країн. Інститути другої хвилі виникають переважно в 1980-і рр., коли омбудсмани з'являються в країнах демократичного транзиту (переходу до демократії) в Африці, Азії, Океанії і – пізніше, в країнах Східної Європи і колишнього Радянського Союзу [33, с.9].

В останній період, як відмічає В. Чуксіна, під впливом глобалізації прав людини відбулася трансформація закладеного на початку юридичного сенсу концепції омбудсмана – з органу контролю за адміністрацією він все більше почав перетворюватися в постомбудсман інститут – спеціалізований інститут щодо сприяння правам людини й їх захисту, який розуміється в широкому сенсі (як ретроспективний і проспективний захист), в інститут внутрішньодержавного контролю за дотриманням національних і міжнародних стандартів прав людини, в своєрідного промоутера прав людини [60, с.85-86]. Використання приставки «пост» у даному випадку застосовується, за словами В. Чуксіної, для того, щоб підкреслити, що мова йде не про якусь діахронічну послідовність періодів становлення інституту омбудсмана, а в сенсі своєрідного «комбінаторного» заперечення класичного омбудсмана, яка не долає попередню правову форму (незалежного державного органу, що зберігає специфічні методи функціонування), а обмежує її значення, надає пріоритет новому змісту (цілей, функцій, компетенцій) над формою – пост-омбудсмани, на відміну від інституту класичного омбудсмана, є багатофункціональними правозахисними державними органами, відіграють профілактичну роль в запобіганні порушень конституційних прав, сприяють реалізації загальновизнаних принципів і норм з прав людини на внутрішньодержавному рівні, розвитку міжнародного та регіонального співробітництва з прав людини [60, с.89].

Таким чином, у цей період відбувається модифікація інституту омбудсмана. В силу специфіки соціально-політичного середовища й різних політичних та культурних традицій, кожна країна створює власну модель омбудсмана для захисту своїх громадян. Універсальної моделі інституту омбудсмана, яка б підходила до політичної структури різних країн, не існує.

За слушним зауваженням колишнього Президента Міжнародного інституту Омбудсмана Х. Майорано, загальне розповсюдження фігури омбудсмана, яка долає географічні кордони, расові і ідеологічні розбіжності, різні віросповідання, мови, традиції, політичні системи тощо, засноване на традиційній моделі (з визнанням її засадничого характеру й першості), але не завжди за її аналогом і подібністю [79, с.30-32]. Кожна держава при виборі моделі омбудсмана враховує національні правові й культурні традиції та інші особливості країни. Тому, враховуючи керівні принципи і критерії організації діяльності омбудсмана, характерні для даного інституту взагалі й визнані світовим співтовариством, кожна держава вносить свою кореляцію у правовий статус тієї чи іншої моделі омбудсмана з метою уникнення дублювання й блокування інших правозахисних механізмів країни.

Отже, розповсюдження інституту омбудсмана безпосередньо пов'язане із поступовою зміною його початкової моделі і виникненню його різних варіацій з точки зору сфери компетенції, структури повноважень, процедури призначення й підзвітності [80, с. 28-29]. Як зауважує М. Тимофєєв, зміни, які відбулися з концептом омбудсмана, обумовлювалися як причинами, загальними для всіх держав, так і причинами національного характеру, при цьому причини, що обумовили розповсюдження омбудсмана у другій половині XX ст., були зовсім іншими, ніж ті, які обумовили його виникнення у Швеції й Фінляндії [81, с.10]. При цьому, передумови й умови введення омбудсманів й «квазіомбудсманів», за словами В. Бойцової, настільки неоднорідні, що конкретні направлення й «програми» розвитку омбудсманівської ідеї моделювати непросто [82, с.67].

Заснування нових видів і моделей інституту омбудсмана сприяло проведенню наукових розвідок і дискусій щодо упорядкування їх класифікації. Традиційно, за основу визначення тієї чи іншої моделі омбудсмана, беруться історичний розвиток та приналежність до певної правової системи інституту, сфера компетенції й обсяг наглядових функцій, порядок призначення та підпорядкування. Так, А. Сунгуров за порядком

виникнення й обсягом повноважень пропонує наступні моделі інституту омбудсмана: «нордична» модель – існувала протягом XIX ст. у Швеції й з 1919 р. у Фінляндії; «класична» виникла з другої половини 50-х років XX ст. в європейських та деяких інших країнах світу; «поставторитарна» – виникла у 70-ті роки минулого століття спочатку у країнах Піренейського півострова, а пізніше й в багатьох інших країнах, що знаходилися у процесі поставторитарного переходу [4, с.30-35].

Характерною ознакою «нордичної» моделі є тісний зв'язок з парламентом й широка компетенція, в сферу якої входять як структури виконавчої влади, так й судова система. Омбудсман цієї моделі має право порушувати судове переслідування міністрів, але в той же час, захист прав людини не являється його першочерговим завданням.

Для «класичної» моделі також характерним є акцентування уваги на управлінській діяльності й попередженні випадків неналежного урядування, а не на захисті прав людини. Але зв'язок інституту омбудсмана з парламентом стає помітно слабкішим і судова система повністю виключається з його компетенції. За словами М. Тимофєєва, омбудсмани цієї моделі відрізняються від північноєвропейської («нордичної») моделі редуцированою компетенцією, концепція омбудсмана як би «універсалізується», звільняючись від ознак, існування котрих було обумовлено виключно історією виникнення й становлення інституту у Швеції й Фінляндії [81, с.16]. А за словами А. Хіль-Роблеса, права омбудсмана, як і сутність його обов'язків, зазнали помітної еволюції від репресивної чи квазікаральної функції до превентивної й переконуючо-кореляційної, що, по-можливості, виключає порушення справи про санкції [72, с.286].

Відмінністю «поставторитарної» моделі від «класичної», на думку А. Сунгурова, є пріоритет захисту прав людини щодо пріоритету парламентського контролю й попередження випадків «неналежного управління», більш суттєве співробітництво з громадськими правозахисними

організаціями й посилення уваги на правовому вихованні у галузі прав людини, тобто включення до компетенції тих завдань, які у країнах з класичною моделлю омбудсмана виконують інші національні інститути захисту прав людини [83, с.15-19].

Схожу класифікацію моделей інституту омбудсмана пропонує й В. Еміх. Так, на її думку, за історичним розвитком й сферою компетенції можна виділити такі моделі інституту омбудсмана, як «історична (контрольно-імперативна)» модель, котра передбачає здійснення омбудсманом парламентського контролю за органами виконавчої й судової влади, а головною метою омбудсмана визнається підвищення ефективності державного управління; «класична (контрольно-рекомендаційна)» модель – передбачає виключення з компетенції омбудсмана нагляду за органами судової влади, обмеження владних повноважень омбудсмана й акцентування уваги на питаннях дотримання вимог формальної законності органами виконавчої влади; «правозахисна» модель – основною метою омбудсманів цієї моделі є сприяння захисту прав і свобод людини, а не підвищення ефективності державного управління, сфера компетенції омбудсманів розповсюджується на широке коло суб'єктів, в деяких випадках навіть на приватний сектор [54, с.15-20]. Схожою є позиція П. Ліхтера, який також виділяє три основні моделі омбудсмана за обсягом їх компетенції: правозахисної; контрольної; імперативної (за якої омбудсмани наділені владними повноваженнями щодо впливу на широке коло осіб, які допустили порушення прав людини) [84, с.59].

Колишній омбудсман ЄС П. Нікіфорос Діамантоурос виділяє три «хвилі» розвитку інституту омбудсмана, перша з яких включає «класичних» шведських і фінських омбудсманів; друга хвиля включає в себе «dysfonctionnement» омбудсманів (мають справу із фактами «maladministration» - неналежного управління); омбудсмани третьої хвилі були запроваджені після переходу від авторитарної до демократичної системи управління [85, с.22-23].

Деякі автори намагаються відійти від такої традиційної систематики моделей омбудсмана у процесі їх історичного розвитку. Так, професор Університету Гонконгу Бені Тай, на відміну від А. Сунгурова, вважає «класичною» модель шведського омбудсмана, яка, на його думку, була розроблена у той час, коли мова про права людини була далекою від домінуючої політичної дискусії, а в юрисдикцію омбудсмана входили акти адміністративних порушень, неефективного управління й несумлінного дотримання законів [86, с.1-11]. Крім того, Б. Тай виділяє ще п'ять моделей омбудсмана: по-перше, «імпліцитна (неявна)» модель, яка є різновидом класичної, але відрізняється від неї тим, що права людини вже вважаються невід'ємним елементом «належного (гарного) управління», більшим усвідомленням того, що робота омбудсмана пов'язана із захистом прав людини, хоча принципи прав людини й досі не будуть керівними у здійсненні омбудсманом своїх повноважень; по-друге, «експліцитна (явна)» модель – омбудсман цієї моделі повинен більш широко і явно відноситись до національних й міжнародних актів про права людини при здійсненні своїх повноважень, тобто, омбудсман може проводити розслідування будь яких дій і актів, що приймаються державними посадовими особами, якщо вони, на його думку, можуть мати негативний вплив на права людини, повинен сприяти повазі людської гідності й захисту людей від системних помилок у державному управлінні; по-третє, модель «co-existing (співіснування)» – передбачає співіснування офісу омбудсмана з іншими національними інститутами з прав людини, зокрема комісією з прав людини, коли омбудсмани починають брати участь у більш широкому діапазоні заходів з охорони прав людини, а різниця між цими інститутами полягає в тому, що діяльність омбудсмана стосується, головним чином, справедливості й законності у сфері державного управління, тоді як комісія більш часто займається діями приватних органів й окремих осіб та має більш плюралістичне представництво у керівній структурі; по-четверте, «розширена (extended)» модель – у доповнення до класичної юрисдикції

омбудсман наділений повноваженнями щодо розслідування порушень прав людини; по-п'яте, «гібридна (hybrid)» модель – є більш недавнім створенням нових демократичних держав, які були під тоталітарним правлінням, основною метою і основним видом діяльності якого є захист прав людини, тому омбудсмана цієї моделі називають ще «human right ombudsman» – омбудсман прав людини [86, с.1-11].

Зауважимо, що, як правило, у постсоціалістичних державах Східної Європи запроваджується саме «гібридна» модель омбудсмана, який, окрім контролю за діяльністю органів державної влади й поновлення порушених прав громадян, здійснює функції комісії з прав людини. При цьому в ряді держав (Боснії і Герцеговині, Республіці Македонія, Республіці Польща, Російській Федерації та Україні) реалізована «гібридна» модель омбудсмана, яка близька до «шведської» моделі парламентського омбудсмана; в інших (Угорській Республіці, Республіці Молдова, Республіці Словенія, Республіці Хорватія) - до «датської» моделі парламентського омбудсмана.

Іншими авторами наводяться певні варіації зазначених вище моделей омбудсмана. Так, одні автори виділяють моделі омбудсманів в країнах з англосаксонською і континентальною системами права, інші – тільки шведську та англійську моделі [87, с.128-154].

Своєрідну збірну класифікацію моделей омбудсмана пропонує В. Бойцова: 1) парламентський (представницький) і виконавчий омбудсмани; 2) «реактивна» і «агресивна» моделі інституту; 3) модель омбудсмана, який безпосередньо приймає скарги від громадян, і модель омбудсмана, який отримує скарги через парламентаріїв або членів місцевих представницьких органів; 4) федеративний омбудсман, омбудсмани унітарної держави, регіонально-федеративна модель, муніципальні омбудсмани, спеціалізовані омбудсмани; 5) модель омбудсмана, наділеного окремими імперативними повноваженнями (шведсько-фінська модель), і модель омбудсмана, який не володіє такими; 6) омбудсман, сфера повноважень якого поширюється на суди, муніципальні органи, і омбудсман, в чию юрисдикцію не входять

судові, муніципальні чи інші органи (інакше кажучи, омбудсмани із широкою та обмеженою сферами компетенції); 7) модель абсолютно деполітизованого омбудсмана і модель омбудсмана, що виконує певні політичні функції, що зазнає політичні впливи або формованого за активної участі політичних партій; 8) омбудсмани, які широко використовують методи гласності та відкритості, і омбудсмани, які віддають перевагу приватним і абсолютно конфіденційним розслідуванням; 9) індивідуальні і колегіальні омбудсманівські служби [62, с.11-12].

Таким чином, за словами англійських дослідників Р. Грегорі й Н. Шверцлера, з часу заснування й по мірі розповсюдження інституту омбудсмана відбувається його еволюція з загального інспекційного органу в інститут, який від абстрактного контролю переходить до конкретного розслідування проблем громадян [88]. При цьому, у сучасному світі існують омбудсмани як окремо названих вище моделей, так й такі, які поєднують у собі декілька моделей цього інституту.

Еволюція омбудсмана і зміни початкової сутності цього інституту особливо яскраво проявляються у новітніх його варіаціях й функціональній спеціалізації. Виникнення нових видів омбудсмана обумовило й формування нових критеріїв класифікації моделей цього інституту. Наприклад, для систематизації інститутів омбудсмана пропонується їх класифікація за місцем омбудсмана у державно-правовій системі. За цим критерієм розрізняють такі моделі омбудсмана, як «парламентська», «виконавча» і «незалежна». Парламентський омбудсман призначається на посаду парламентом і підзвітний йому. Виконавчий омбудсман входить до системи виконавчої влади, як правило, призначається урядом і підконтрольний органу, що його призначив. Незалежний омбудсман може бути призначений як парламентом, так і урядом, але після призначення їм не підпорядкований [80, с.28-34].

Найбільш розповсюдженою й оптимальною з точки зору ефективності, вважається модель парламентського омбудсмана. Виступаючи як орган

парламенту, але будучи при цьому незалежним від нього, омбудсман наділений широкими повноваженнями для успішного виконання покладених на нього завдань, доповнює і розширює традиційні контрольні функції парламенту щодо інших органів державної влади.

Виконавчий омбудсман вважається менш незалежним, оскільки вбудований у структуру виконавчої влади й фактично підпорядкований органу, який його призначив, що дещо обмежує дії омбудсмана. Саме такий «відступ» від класичної моделі омбудсмана дозволяє деяким науковцям відносити цю модель до «квазіомбудсманівських» служб [72, с.276].

Функціонування ж омбудсманів у статусі автономних контрольно-наглядових органів чи інституцій контрольно-наглядової гілки влади носить, за словами О. Марцеляка, особливий правозахисний характер, оскільки за цих обставин омбудсмани виступають елементом системи «стримувань і противаг» законодавчої, виконавчої та судової гілок влади у сфері прав людини і своєю діяльністю сприяють недопущенню порушень прав людини з боку різних органів державної влади [30, с.17].

Функціональна спеціалізація омбудсманів відбувається шляхом запровадження омбудсманів в окремих сферах суспільних відносин чи для захисту прав і інтересів найбільш уразливих у правовому відношенні категорій і груп населення. Чинниками, які сприяли становленню інституту спеціалізованого омбудсмана, на думку деяких науковців є: демократизація політичної системи загалом і державнополітичного режиму зокрема; діяльність правозахисних рухів, спрямована на утвердження прав людини як вищої цінності; діяльність міжнародних і зарубіжних неурядових фондів та організацій [89, с.15]; ускладнення соціально-економічних зв'язків і, як наслідок, посилення державного втручання у нові сфери суспільного життя, ускладнення функцій держави, а з іншого – розвиток інститутів громадянського суспільства, системи юридичних гарантій та механізмів захисту прав і свобод людини та громадянина [57, с.65].

На думку Є. Калініної, причиною спеціалізації омбудсмана стала ідея

«розподілу праці», яка (за аналогією з економічною теорією А. Сміта) допомагає оптимізувати «продуктивність праці і примножити суспільне багатство», під яким вона розуміє впорядкованість суспільства в цілому і захищеність прав кожної людини окремо [90, с.149-154].

Розповсюдженню інституту спеціалізованих омбудсманів сприяли також рішення і резолюції численних міжнародних організацій та форумів. Так, у Резолюції Ради Європи «Про роль уповноважених/ омбудсманів у захисті прав громадян», у якій зазначено, що менш захищені категорії суспільства, такі як інваліди, неповнолітні, національні меншини, іммігранти тощо, яким частіше ніж іншим доводиться звертатися в органи управління, потребують простих і доступних засобів доступу до процедур органів управління, і висловлюється переконання в тому, що інститут омбудсмана як засіб попередження і врегулювання спірних ситуацій, зможе зменшити необхідність звернень у судові інстанції і, відповідно, навантаження у сфері адміністративних та цивільних розслідувань, а також зможе забезпечити задовільне вирішення проблем громадян, сприяючи тим самим зв'язкам громадян із місцевими та регіональними органами управління [91, с.17-22].

Вітчизняними науковцями також обговорюються питання доцільності запровадження спеціалізованих омбудсманів для посилення захисту прав окремих категорій населення. Так, К. Левченко, наприклад, зазначає, що у ситуації суперечливої урядової політики, яка викликає збільшення незадоволення населення та кількості скарг, стає необхідним реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Одним із таких напрямів може бути створення правових умов для запровадження посад спеціалізованих омбудсманів, які можуть відповідати за одну з сфер захисту прав людини: захист прав військовослужбовців, захист прав дітей; свобода слова та забезпечення прав працівників засобів масової інформації; забезпечення права на приватність; забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок; захист осіб похилого віку тощо [92, с.1]. А І. Дідковська зазначає, що українська одноособова модель омбудсмана не здатна

вирішувати велику кількість проблем, які існують на сьогодні у галузі прав людини, більш того, вирішення таких проблем вимагає наявності спеціальних знань, а також можливості співробітничати з відповідними недержавними організаціями, тому доцільним є запровадження посад спеціалізованих омбудсманів [93, с.27].

Як стверджує О. Марцеляк, запровадження спеціалізованих омбудсманів свідчить про здатність цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту до прагматичної, гнучкої абсорбції. Наявність такого роду омбудсманів робить більш продуктивною і ефективною їх співпрацю з органами державної влади, відповідними об'єднаннями громадян, сприяє посиленню правового захисту конкретних соціальних груп населення. А деякі відступи від класичної схеми омбудсмана, що спостерігаються у статусі спеціалізованих омбудсманів, не змінили його сутності і основного призначення – захист прав громадян, створення аури довіри між громадянами та органами державної влади [30, с.17].

Схожу думку висловлює й Є. Калініна, яка зазначає, що становлення інституту спеціалізованих омбудсманів демонструє два додаткових стимули для спеціалізації інституту: авторитет класичного омбудсмана та універсальність моделі його функціонування. Іншими словами, будь-яка держава, засновуючи пост омбудсмана, одночасно створює робочу правозахисну модель. Надалі держава бере вихідну модель омбудсмана і трансформує її для задоволення виникаючих потреб [90, с.149-154]. У позитивному плані, продовжує Є. Калініна, інститут спеціалізованих омбудсманів може створюватися в світлі охорони специфічних прав і законних інтересів, властивих вузькому колу осіб з огляду на їх правову незахищеність в умовах, коли дані особи з причин економічного, соціального, політичного або іншого характеру не можуть здійснювати свої права самостійно і в повному обсязі. Не виключена поява спеціалізованих омбудсманів і в відношенні найбільш масової групи осіб, чиї права та свободи потребують додаткових гарантій. У підсумку, на її думку, в

європейських країнах, де можлива активна участь громадськості в створенні правозахисних організацій (Швеція, Норвегія, Великобританія), в світлі високого авторитету державних омбудсманів термін «омбудсман» шаблонно використовується у всіх можливих сферах (уповноважений у справах преси, по справам щодо поховання тощо) [90, с.149-154].

Активізація глобалізаційних процесів та інтенсифікація і диверсифікація міграційних потоків актуалізували необхідність посилення уваги до такої «уразливої» групи осіб, як мігранти. У зв'язку з чим з метою сприяння у забезпеченні прав людини мігранта та створення додаткових гарантій захисту їхніх прав в деяких країнах був створений спеціалізований інститут омбудсмана у сфері міграції.

Отже, поява інституту омбудсмана з питань міграції напряду пов'язана з еволюцією моделі «класичного» парламентського омбудсмана. Запровадження такого самостійного спеціалізованого інституту дозволяє забезпечити максимальний професійний всебічний і ефективний захист прав людини мігранта, сприяє координації зусиль у формуванні такої державної міграційної політики, яка б, крім широкої соціально-економічної стратегії державного розвитку, національної безпеки та стабільності, враховувала б норми у сфері захисту прав людини.

1.3 Стан наукового дослідження інституту омбудсмана з питань міграції

Наукову розробленість теми нашого дослідження варто розглядати з урахуванням її комплексного міждисциплінарного характеру, який поєднує питання теорії держави і права, конституційного, міграційного і міжнародного права, що передбачають їх аналіз у єдності з використанням комплексного системного та функціонально-структурного підходів.

Проведення дисертаційного дослідження спирається на літературу загальнометодологічного, теоретико-правового і конституційного характеру, яку варто представити у вигляді окремих груп.

До першої групи відносяться праці вітчизняних та зарубіжних вчених, які досліджують поняття омбудсмана, історичні передумови його становлення, розвитку, модифікації й трансформації, особливостей функціонування в різних правових системах, характерних рис, принципів побудови й діяльності. Це, передусім, праці науковців тих правових систем, де інститут омбудсмана має більш давню історію функціонування, і яким, справедливо, належить першість у наукових дослідженнях діяльності інституту омбудсмана: С. Андерсона [94], А. Хіль-Роблеса [72], Є. Лентовські [95], Р. Грегорі та Н. Швэрцлера [88], Д. Роуета [76], Лінди С. Райф [96], С. Гурвіца [97], М. Остінга [74], Ларі Б. Хілла [98] та деяких інших. Ці представники академічного співтовариства – вчені-юристи та політологи своїми публікаціями, як у наукових журналах, так і в більш широкій літературі, викликали суспільний інтерес до нового інституту, а пізніше стали кваліфікованими експертами інституту омбудсмана й своїм аналізом допомагали його розповсюдженню та підвищенню ефективності його діяльності [4, с.54]. Але, як слушно відмічає В. Чуксіна, їх дослідження проводилися переважно у соціально-політичному контексті: через призму підвищення ефективності управління та посилення політичної діяльності, спрямованої на реалізацію індивідуалістичних цілей й інтересів та узгодження їх з інтересами суспільства, підкреслюючи при цьому, що останніми роками все більше держав звернулися до демократичних форм управління й намагаються покращити свої демократичні структури шляхом створення національних установ з сприяння правам людини й їх захисту, зокрема, інституту омбудсмана [60, с.6-7].

Історії становлення і розвитку інституту омбудсмана, пошуку причин його виникнення та історичних прототипів даного інституту присвячені роботи таких зарубіжних авторів, як А. Жузжоний [69], К. Трумпель,

А. Соколов [99], Є. Лохматов [71], І. Вахаб [70], Х. Гаммелтофт-Хансен [100], К. Фернандес-Турегано [101]. Дослідження зазначених авторів проводилися як у хронологічному порядку поетапного запровадження омбудсмана у різних країнах світу, так і шляхом аналізу еволюції моделей інституту омбудсмана. Їх фундаментальні праці були покладені в основу сучасних розвідок концепції омбудсмана.

Особливо великий практичний інтерес для становлення інституту омбудсмана та його наукового осмислення в постсоціалістичних країнах, зокрема і в Україні, мають праці колишніх національних омбудсманів, зокрема, першого Омбудсмана Данії професора С. Гурвица, Захисника народу Іспанії та Комісара з прав людини Ради Європи А. Хіль-Роблеса, першого омбудсмана Республіки Польща Є. Лентовські, першого омбудсмана Аргентини Д-Л. Майорано, экс-президента Асоціації омбудсманів США Д-М. Готтерера, колишнього омбудсмана ЄС П. Нікіфороса Діамантоураса. Так, перекладені на російську мову книги професора Єви Лентовські Альваро Хіль-Роблеса стали «настільними підручниками», як для омбудсманів країн Східної Європи, так і для дослідників інституту омбудсмана.

Актуальними у дослідженні трансформації інституту омбудсмана та його функціональної спеціалізації є роботи професора Університету Гонконгу Бені Тайя (Benny Y. T. Tai) [86], та професора Віденського Університету Г. Кучко-Стедмайєр (Gabriele Kucsko-Stadlmayer) [102]. У них детально проаналізовані характерні ознаки кожної моделі інституту омбудсмана та проведена їх класифікація за критерієм виникнення та модифікації від органу контролю за діяльністю адміністрації до органу, основною метою і основним видом діяльності якого є захист прав людини («human right ombudsman»).

Свій внесок у вивчення проблематики правової природи інституту омбудсмана та у розвиток омбудсманівської ідеї внесли відомі вітчизняні науковці та дослідники з інших пострадянських країн. Перші ґрунтовні

дослідження інституту омбудсмана на теренах колишнього Радянського Союзу відбулися наприкінці минулого століття. Так, серед перших наукових розвідок вітчизняних науковців, присвячених інституту омбудсмана, варто згадати працю Ю. Шемшученка та Г. Мурашина [103], особливість якої полягає в тому, що вона була видана ще у часи, коли інститут омбудсмана розглядався як такий, що суперечить класовій сутності соціалістичного устрою, й прирівнювався за своєю функціональною характеристикою до радянської прокуратури, яка здійснювала нагляд за законністю, через що відкидалася необхідність у запровадженні інституту омбудсмана. Підвищення інтересу до цього зарубіжного інституту спостерігається на початку 90-х років минулого століття у зв'язку із розпадом Радянського Союзу, що було обумовлено потребами переходу до демократичного режиму. Аналіз діяльності зарубіжного інституту омбудсмана в цей період представлений у працях Н. Хаманєвої [34], А. Автономова [104], А. Сунгурова [4], В. Бойцової [105], І. Мелик-Дадаєвої [106], Е. Аметістова [77] та деяких інших.

Зокрема, систематизовані дослідження правового статусу та проблем його нормативного закріплення, компетенції, характеру наданих повноважень і правових гарантій діяльності, організацію й основні напрями роботи омбудсманів містяться у численних наукових доробках В. Бойцової.

Заслуговують на увагу роботи А. Сунгурова, дослідження якого проводяться с позиції виявлення закономірностей розповсюдження інституту омбудсмана в різних країнах світу, механізмів ініціювання й сприяння розвитку інституту омбудсмана, співвідношення ролі ендогенних й екзогенних факторів у його становленні, а також важливої ролі у цьому процесі структур-медіаторів і посередників, особливостей розвитку і зміни функцій омбудсмана «від пріоритету у кореляції поведінки публічних чиновників, що збилися зі шляху, і підвищення якості роботи публічної адміністрації до розгляду й вирішенню індивідуальних скарг» [43, с.21]. Проведений у монографічному дослідженні даного автора «Інститут

Омбудсмана: еволюція традицій й сучасна практика (досвід порівняльного аналізу» історичний аналіз розвитку інституту омбудсмана дозволяє більш детально ознайомитися із досвідом становлення інституту як у країнах з стабільною демократичною системою, так і в країнах, що знаходяться у процесі переходу від авторитарних форм правління до того чи іншого виду демократії, та зробити висновок про високу адаптивність цього інституту до конкретних соціально-політичних умов [4, с.278].

В останні роки конституційно-правовому й теоретико-правовому вивченню інституту омбудсмана присвячені роботи таких представників юридичної науки, як О. Батанов [29], В. Барчук [41], О. Марцеляк [30], К. Закоморна [50], І. Дідковська [93], Н. Наулік [107], А. Бегаєва [108], Б. Галяутдінов [109], В. Засипалова [110], С. Князькин [111], А. Семенова [112], А. Майоров [113], Ю. Спичак [89], Д. Феоктістов [53], Е. Мухітдінов [3], М. Тимофеев [33] та інших.

Так, в Україні однією з перших дисертацій, присвячених дослідженню конституційно-правового статусу омбудсмана, є докторська дисертація О. Марцеляка «Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель», у якій вперше в національній правовій науці комплексно розглянуто правову природу цього інституту, проаналізовано його характерні риси, елементи статусу, функції, місце в механізмі держави; запропоновано авторські визначення омбудсмана, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, функцій омбудсмана, форм його діяльності; всебічно охарактеризовано етапи становлення цього інституту у світі і його рецепцію в країнах Східної Європи і СНД; виділено та проаналізовано різноманітні моделі омбудсманів; розкрито концептуальні основи правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [30, с.33].

Дослідженню правового статусу регіональних і місцевих омбудсманів присвячені дисертації Р. Амирової [114], Є. Буянкіної [115], І. Вершиніної

[48], М. Дадашевої [116], О. Єремєєвої [49], Н. Заворотнюк [117], Н. Корнеєвої [118], Н. Лукашкової [119], О. Маркелової [120] та інших.

Суттєвий внесок у вивчення історії і форматів функціональної спеціалізації омбудсманів як самостійних органів, діяльність котрих сконцентрована на захисті окремих суб'єктів чи групи прав людини, внесли роботи таких авторів, як П. Ліхтер, А. Горбачев, В. Фадєєва, Є. Калініна, З. Шабанова, Л. Голяк.

Зокрема, більш повному розумінню інституту спеціалізованого омбудсмана, до якого відноситься й інститут омбудсмана з питань міграції, сприяв аналіз дисертаційного дослідження Л. Голяк «Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності», у якому вперше у вітчизняній правовій науці досліджено теоретичні і практичні проблеми конституційно-правового статусу інституту спеціалізованого омбудсмана, комплексно розглянуто правову природу цього інституту, проаналізовано історію становлення та розвитку інституту спеціалізованих омбудсманів, охарактеризовано процес запровадження та основні загальносвітові чинники виникнення даного інституту, виявлені характерні риси, які відрізняють інститут спеціалізованого омбудсмана від інституту парламентського омбудсмана, визначено поняття спеціалізованого омбудсмана, проведено класифікацію основних видів спеціалізованих омбудсманів, визначено місце та роль спеціалізованих омбудсманів у системі органів державної влади, визначено основні принципи їх діяльності, систему функцій та повноважень, а також специфіку реагування спеціалізованих омбудсманів на факти порушення прав людини [121, с.19].

Дослідженню поняття та діяльності спеціалізованих омбудсманів присвячені дисертації російських науковців З. Шабанової [122] та Є. Калініної [55]. Так, Є. Калініною проведене комплексне порівняльно-правове дослідження діяльності спеціалізованих уповноважених з прав людини в Росії та зарубіжних країнах, виявлені історичні та політико-правові причини наднаціонального та внутрішньодержавного рівня, які обумовили

становлення та розвиток спеціалізованих омбудсманів, сформульовані критерії для визначення спеціалізації омбудсманів, зокрема, критерії: «уразлива група осіб» (омбудсмани у справах дітей); «національна безпека» (омбудсмани у справах військовослужбовців); «проблемна сфера у державній політиці» (омбудсмани з охорони навколишнього середовища, по боротьбі із корупцією), встановлені та проаналізовані формати структурної організації діяльності спеціалізованих омбудсманів та практика переходу від одного формату до іншого [55, с.149-154].

Інші автори, як зазначає Л. Голяк, у своїх працях висвітлювали особливості функціонування окремих видів спеціалізованих омбудсманів чи їх діяльність в окремо взятих країнах [57, с.7]. Це, зокрема, роботи таких зарубіжних авторів, як Р. Дунбар (про діяльність омбудсманів із захисту прав національних меншин) [123], Е. Носирєва (про корпоративних та університетських омбудсманів у США) [124], П. Ліхтер [84], Р. Опацький [125] і Н. Данилова [126] (про омбудсмана у справах дітей), А. Горбачев [58] і В. Фадєєва [127] (про омбудсмана із захисту прав підприємців) та деякі інші.

Так, у дисертаційному дослідженні А. Горбачева розроблена нова наукова ідея конституційно-правового опосередкування інституту спеціалізованого омбудсмана, яка доповнює понятійний та змістовий аспекти правозахисної теорії, доведені ключові характеристики (тенденції), іманентні для запровадження й розвитку інституту омбудсмана в різних країнах світу й у різні хронологічні періоди [58, с.6].

Варто також відмітити внесок дисертації В. Фадєєвої у дослідження нормативної регламентації статусу омбудсманів, створених при главах держав, як однієї із сучасних моделей інституту омбудсмана, що викликає серед науковців неоднозначне ставлення до цього інституту. Так, слушними і корисними для нашого дослідження є висновки В. Фадєєвої, що нормативна регламентація цього інституту має протиріччя доктринального й установчого характеру, які обумовлені генезою інституту омбудсмана та детерміновані

відсутністю доктрини спеціалізації інституту омбудсмана на міжнародному й національному рівнях [127, с.7-8].

Для з'ясування функціональної характеристики та особливостей компетенції інституту омбудсмана, визначенню його місця у механізмі забезпечення і захисту прав людини особливе значення мають монографічне дослідження В. Еміх «Компетенція уповноважених з прав людини в Російській Федерації», дисертації С. Банаха «Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження» та Л. Лазарь «Роль і функції омбудсманів (комісарів) у міжнародному захисті прав людини».

Так, у монографії В. Еміх міститься комплексне конституційно-правове дослідження компетенції омбудсманів (уповноважених з прав людини), узагальнено зарубіжний досвід їх правового регулювання та виявлені основні моделі компетенції омбудсманів, аналіз яких дає можливість не лише оцінити відповідність компетенції конкретного омбудсмана актуальним умовам та прогнозування подальшого розвитку інституту [54, с.1-7], а й виробити рекомендації щодо компетенції омбудсмана, діяльність якого є предметом нашого дослідження.

У дисертації С. Банаха досліджуються поняття, еволюція і трансформація функцій інституту омбудсмана як визначальних у розумінні сутності даного інституту, критерії їх класифікації та місце функцій омбудсмана у системі функцій інших правозахисних установ, переосмислення завдань та функцій омбудсмана, продиктовані розвитком суспільних відносин, в тому числі, активізацією процесів глобалізації, розширенням переліку прав і свобод людини і громадянина тощо. Проаналізовані та визначені особливості механізму здійснення та основні принципи реалізації функцій омбудсмана [129].

Дисертаційне дослідження Л. Лазарь дозволило усвідомити роль і функції омбудсманів у міжнародному захисті прав людини, їх участі в міжнародно-правовому співробітництві та у приведенні національного законодавства й правозастосувальної практики у відповідність до

міжнародних стандартів, а також їх забезпечення при розгляді індивідуальних скарг [128].

Для обґрунтування прав людини мігранта як частини загальноновизнаних й конституційно утверджених прав людини, важливими є дослідження проблематики правового статусу особи та прав людини як концепції, що знаходиться в основі теорії правової держави. Тому, для досягнення мети нашого дослідження важливим є опрацювання наукових робіт, присвячених фундаментальним концепціям у галузі теорії держави і права та конституційного права, розроблених такими вченими, як М. Вітрук [130], Г. Мальцев [131], М. Марченко [132], В. Нерсисянц [133], О. Скакун [134], Ю. Тихомиров [135], Б. Топорнін [136] та іншими, системі державного захисту прав людини, представлених такими зарубіжними і вітчизняними авторами, як М. Антонович [137], М. Баглай [138], К. Волинка [140], А. Гайсина [141], Л. Воєводін [142], Т. Заворотченко [143], А. Колодій [144], Е. Лукашова [145], О. Малько, М. Матузов [146], М. Орзіх [147], Ж. Пустовіт [148], П. Рабінович [37], Б. Ебзєєв [149] та іншими, а також ролі і місцю у зазначеній системі національних правозахисних установ в цілому, проблемам створення ефективної позасудової системи захисту прав і свобод людини і громадянина з урахуванням міжнародних стандартів прав людини, які були предметом дослідження таких авторів, як С. Авак'ян [150], В. Карташкин [151], А. Майстренко [152], Ю. Новгородова [153], Т. Матвєєва [154], В. Чуксіна [155], В. Еміх [156], А. Мелехін [157] та ін.

Вагомий внесок у дослідження проблеми типології національних правозахисних інститутів, до яких відноситься й інститут омбудсмана, зроблений В. Чуксіною. Зокрема, її докторська дисертація «Державні спеціалізовані органи щодо сприяння правам людини і їх захисту (порівняльно-правове дослідження)» присвячена порівняльно-правовому аналізу державних (державно-суспільних) спеціалізованих органів по сприянню і захисту прав людини, особливостям їх організації відповідно до Паризьких принципів, розкриттю фундаментальних складових міжнародних

критеріїв їх функціонування, зокрема, принципів незалежності й плюралізму [155].

Окремою групою з метою визначення міжнародно-правових стандартів прав людини мігранта були розглянуті наукові праці, присвячені дослідженням міжнародного права прав людини. Ці дослідження дозволили уявити поняття «міжнародний стандарт» та «міжнародно-правовий стандарт прав і свобод людини», їх важливість для внутрішньодержавної правозастосовної практики з реалізації норм про права людини, виявити основні тенденції, що характеризують оформлення універсальної концепції міждержавного співробітництва у галузі прав людини. Проблема запровадження міжнародних стандартів прав людини та їх реалізації у національному законодавстві була предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, таких як М. Антонович [158], М. Баймуратов [159], М. Буроменський [160], В. Буткевич [161], Ю. Волошин [162], В. Денисов [163], О. Київець [164], Л. Луць [165], П. Недбайло [188], М. Орзіх [167], а також зарубіжних авторів, зокрема, М. Аль-Сулайбі [169], Р. Букенбаева [170], Р. Вагізова [171], Л. Захарової [172], В. Карташкіна [173], Р. Мюллерсона [174], Л. Павлової [175], О. Тіунова [176], С. Черниченко [177] та деяких інших.

Так, зміст чинних міжнародних актів з прав людини та деякі актуальні питання сучасного розвитку міжнародно-правової системи захисту прав людини висвітлені в дисертаційному дослідженні казахського науковця Р. Букенбаева «Міжнародна система захисту прав людини (деякі актуальні питання сучасного розвитку)» [170]. Сутнісний зміст та визначення терміну «міжнародний стандарт прав людини» як сформовані на базі імперативного принципу поваги основних прав і свобод людини норми міжнародного права, що встановлюють мінімальний рівень міжнародно-правового регулювання суспільних відносин у сфері прав людини, який держави зобов'язуються дотримуватися у своїй національній правовій системі, детально розроблені у наукових розвідках вітчизняного науковця Л. Луць [178].

Для розуміння взаємодії міжнародного та внутрішньодержавного конституційного права у новітніх умовах постійно зростаючої глобалізації правових систем, активності держав в інтеграційних процесах та реалізації міжнародно-правових зобов'язань держави у сфері забезпечення прав людини важливе практичне значення мають наукові напрацювання доктора юридичних наук Ю. Волошина [179-180]. Так, цілком справедливим є твердження цього автора, що вихід людини, її прав та інтересів на перший план міждержавного співробітництва зумовило істотні зміни в правовому статусі людини: якщо раніше її правовий статус визначався винятково нормами національного права, то нині, завдяки розвитку міжнародного гуманітарного права, виникненню великої кількості міжнародних органів, що займаються захистом прав людини, людина отримала можливість від власного імені виступати на міжнародній арені на захист своїх порушених прав [10, с.414].

Для належного методологічного забезпечення нашого дослідження були проаналізовані роботи, присвячені проблемам методології теорії, техніки, методів і організації науково-дослідної діяльності у сфері правознавства та окремих галузей правової науки, зокрема, таких вчених, як Ю. Волошин [10], О. Київцев [164], В. Нерсисянц [181], Н. Пархоменко [182], К. Бельській [16], Б. Юдін [183], І. Словська [14], Х. Бехруз [13] та ін.

Так, актуальним й продуктивним для визначення методологічних підходів у дослідженні забезпечення й захисту прав людини у сучасний період європейської міждержавної інтеграції, в тому числі й прав людини мігранта, є монографічне дослідження Ю. Волошина «Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти» [10]. Особливої уваги заслуговують висновки цього автора щодо необхідності комплексного підходу у застосуванні різних методів у процесі дослідження, що дає змогу істотно підвищити верифікованість, достовірність і результативність отриманих даних [185, с.14-15].

В окрему групу варто виокремити наукові розробки у галузі міграційного права. Компаративні теоретичні дослідження міграційних процесів й інтеграції мігрантів у приймаючі суспільства активно проводяться як зарубіжними, так і вітчизняними авторами. Для осмислення особливостей, причин і наслідків міграції, які впливають на правове становище мігрантів, важливе значення мають напрацювання таких зарубіжних дослідників, як, М. Піоре [186], Э. Лі [187], О. Старк [188], Г. Ганс [189], Г. Оберг [190], С. Айзенштадт [191], Х. Ессер [192], Гай С. Гудвин-Гілл [193], праці яких присвячені теоріям міграції, аналізу наслідків міграційних рухів для міждержавних відносин та національної безпеки та концепціям асиміляції й акультурації мігрантів, а також праці науковців, які досліджували теоретико-методологічні основи, економічні та соціальні аспекти міграційних та інтеграційних процесів, конституційно-правового регулювання статусу мігрантів та захисту їхніх прав, таких як А. Іванов [194], В. Іонцев [195], Т. Юдіна [196], С. Рязанцев [197], Ю. Гефтер [198], А. Жеребцов [199], Н. Вороніна [200], І. Мамедов [201], Е. Шуршалова [202] та деяких інших.

Проблеми міграційних процесів та міграційної політики, регулювання правового статусу мігрантів були і залишаються предметом наукових досліджень вітчизняних науковців, таких як Я. Грабова [203], І. Козинець [204], О. Малиновська [205], О. Піскун [206], О. Поєдинок [207], О. Поліщук [208], О. Пуригіна [209], О. Риндзак [210], Ю. Римаренко [211], С. Чехович [212], О. Фесенко [213], Д. Цвігун [214], Б. Юськів [215] та ін.

Пізнавальними і корисними для нашого дослідження є, наприклад, праця Ю. Римаренка «Міжнародне міграційне право», у якій надається тлумачення понятійно-категоріального апарату міграційного права, висвітлюються певні проблеми деяких категорій мігрантів, зокрема, біженців та шукачів притулку [211], а також напрацювання О. Малиновської. Зокрема, дисертаційне дослідження О. Малиновської «Управління зовнішніми міграціями в контексті європейської інтеграції України» щодо теоретичних і практичних аспектів управління зовнішніми міграціями, зумовлені

гостротою міграційних проблем, що стоять перед Україною, комплексного аналізу міграційної ситуації в Україні, основних характеристик міжнародних міграційних потоків та створюваних ними управлінських проблем [216]. Докладно аналізується міграційна ситуація в Україні в період після здобуття незалежності в праці О. Малиновської «Мігранти, міграція та українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями» [217].

В дослідженні ми спиралися також на наукові доробки С. Чеховича, зокрема, його дисертація «Правове регулювання міграційних процесів в Україні», в якому розкриваються поняття «мігрант», «іноземець», «правовий статус іноземця та особи без громадянства в Україні», «притулок», «депортація за національною ознакою», «правовий статус корінних народів», суть та правова природа міграції, дається її класифікація; робиться комплексне дослідження правових актів, які врегульовують міграційні правовідносини; розглядається система державних органів влади щодо забезпечення реалізації конституційно-правового статусу мігрантів; пропонуються конкретні пропозиції і рекомендації з питань удосконалення правового регулювання правового статусу мігрантів, у тому числі іноземців та осіб без громадянства в Україні, та підвищення ефективності механізму його реалізації [218].

Практичне значення у з'ясуванні особливостей міграційної політики Німеччини та функціонування омбудсмана з питань міграції має дисертаційне дослідження І. Скорнякова «Імміграційна політика Німеччини: сутність й динаміка» [219].

У ході дослідження був опрацьований широкий комплекс універсальних і регіональних джерел (конвенцій, хартій, рекомендацій тощо) міжнародного права, які стосуються, як організації діяльності інституту омбудсмана, так й ті, що містять міжнародні стандарти у галузі захисту прав людини та правовому статусу різних категорій мігрантів, творцями яких є міжнародні організації – ООН, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Рада Європи, ОБСЄ та деякі інші. Серед них варто

відмітити міжнародні акти, які безпосередньо стосуються теми нашого дослідження. Це, передусім, Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей від 18 грудня 1990 року [220]; Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 24.11.1977 (Конвенцію ратифіковано з застереженням Законом України від 16.03.2007) [221]; Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 року [222]; Нью-Йоркська декларація про біженців й мігрантів, затверджена Резолюцією ГА ООН 19 вересня 2016 року [223]; Декларація за підсумками діалогу на високому рівні з питань міжнародної міграції і розвитку 2013 р. [224]; Резолюція ГА ООН 64/162 про захист внутрішньо переміщених осіб і надання їм допомоги від 17 березня 2010 р. [225]; Керівні принципи з питань переміщених усередині країни осіб, прийняті ЕКОСОС 22 липня 1998 р. [226]; Резолюція 68/180 «Захист внутрішньо переміщених осіб і надання їм допомоги», прийнята Генеральною Асамблеєю 18 грудня 2013 року [227]; Доповідь Представника Генерального секретаря з прав людини внутрішньо переміщених осіб на засіданні ГА ООН 11 серпня 2010 р. [228]; Стратегія Руху щодо переміщення осіб всередині країни / Документ, підготовлений Міжнародним Комітетом Червоного Хреста для засідання Ради делегатів Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця 25 листопада 2009 р. [229]; Конвенції МОП: № 97 про трудящих-мігрантів, № 143 про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення, №118 про рівноправність громадян країни і іноземців, а також осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення [230]; Резолюція Ради Європи №14 «Про надання притулку особам, котрим загрожує небезпека переслідування» [231]; Статут Управління Верховного комісара ООН у справах біженців [232].

Таким чином, можна констатувати, що в сучасний період підвищення ролі захисту прав людини світове співтовариство виробило достатню нормативну базу для застосування до міграції підходу, орієнтованого на захист прав мігрантів. Аналіз цих міжнародних актів дає можливість

зрозуміти природу основних прав людини-мігранта. Визнаючи за мігрантами весь комплекс прав людини і громадянина, світова спільнота направляє зусилля на дотримання і захист їхніх прав та забезпечення безпечної, упорядкованої й організованої міграції за рахунок посилення ефективності діяльності відповідних правозахисних інститутів за єдиними міжнародними стандартами з акцентом на більш широке залучення національних неурядових правозахисних та належних позасудових механізмів, до яких відноситься і інститут омбудсмана.

Найбільш цінними для нашого дослідження є також документальні джерела, що стосуються функціонування інституту омбудсмана, серед яких варто відмітити: Резолюцію ГА ООН 48/134 «Національні інститути для просування й захисту прав людини» [233]; Резолюцію 67/163 ГА ООН «Роль омбудсмана, посередника та інших національних правозахисних інститутів з просування і захисту прав людини» від 20 грудня 2012 року [234]; Резолюцію Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 80(1999) «Про роль уповноважених/омбудсманів у захисті прав громадян» [63].

Для розуміння цілісної картини розвитку міграційного законодавства у сфері забезпечення та захисту прав людини мігранта були проаналізовані нормативно-правові акти України та тих зарубіжних країн, де функціонує інститут омбудсмана з питань міграції.

Так, для цілей нашого дослідження опрацьовані Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [235], «Про імміграцію» [236], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [237], «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [238], «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [239]; «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [240]; «Про закордонних українців» [241]; «Концепція державної міграційної політики», затверджена Указом Президента України від 30 травня 2011 року [242]; розпорядження і постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження плану заходів

щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року» [243], «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» [244].

Аналіз національного міграційного законодавства та забезпечення прав і свобод людини мігранта в Україні виявив низку серйозних проблем, пов'язаних з недосконалістю й незавершеністю формування державного механізму реалізації та захисту зазначених прав і дозволив дійти висновку, що одним із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави та удосконалення механізму захисту прав мігрантів може стати узаконення правового інституту омбудсмана з питань міграції.

До законодавчих актів, які стосуються діяльності зарубіжних омбудсманів з питань міграції, увійшли Закон про національну безпеку США (An Act To establish the Department of Homeland Security, and for other purposes) [245], Закон ФРН про перебування та інтеграцію іноземців на території Федератії (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) [246].

Таким чином, аналіз наукової розробки проблематики нашого дослідження свідчить про підвищений інтерес з боку науковців різних країн і культурно-правових систем до інституту омбудсмана як ефективного допоміжного органу у системі забезпечення й захисту прав людини. Але, незважаючи на те, що на сьогодні вітчизняною й зарубіжною історіографією представлені накопичені систематизовані наукові уявлення й інформація про історію виникнення, правову природу, компетенцію й повноваження омбудсманів, проблеми функціонування омбудсмана з питань міграції не знайшли належного висвітлення не лише у національній правовій науці, а й на світовому рівні. В міжнародно-правовій практиці також не вироблено єдиного підходу до формування цього інституту, як і щодо формування

інституту спеціалізованого омбудсмана в цілому. У зв'язку з цим посилюється новизна й актуальність дослідження інституту омбудсмана з питань міграції як органу, що може відігравати важливу роль у сприянні й реалізації основоположних принципів й прав людини мігранта, впливати на процес удосконалення міграційної політики і практики, формування програм забезпечення і дотримання основних прав мігрантів.

Висновки до розділу 1

1. Сучасні уявлення про інститут омбудсмана пов'язані з різними варіаціями й розмаїттям методологічних підходів до поняття як інституту омбудсмана в цілому, так і самого терміну «омбудсман». Складність тлумачення і формулювання терміну «омбудсман» пов'язана з його використанням в межах різних правових систем та національно-культурних традицій лексико-семантичних понять. Для аналізу визначення поняття і етимології слова «омбудсман» застосовані лінгвістичні методи дослідження та структурно-семіотичний аналіз.

2. Методологія дослідження інституту омбудсмана, що уможливорює пізнання й підсумовування логічних висновків, є вченням про сукупність прийомів, способів і підходів аналізу поняття та сутнісних характеристик цього інституту. Методологічним підґрунтям дослідження категорії «інститут омбудсмана» є комплекс таких загальнонаукових методів, як діалектичний, структурно-функціональний, логічних методів теоретичного аналізу; а також ряд приватноправових методів, таких як логіко-юридичний, порівняльно-правовий, інституціонального аналізу, які у взаємодії дозволяють забезпечити глибоке дослідження всього комплексу проблеми дослідження. Поєднання і комплексне використання зазначених методів дозволяє виявити різні підходи до розуміння поняття, сутності, організаційно-правових форм та державницької природи інституту омбудсмана.

3. Історико-юридичний та порівняльно-правовий аналіз основних характеристик інституту омбудсмана в сучасному світі, як загальної так і спеціальної компетенції, дозволяють виокремити найбільш спільні ознаки, які розкривають сутність омбудсмана: а) форма демократичного позасудового контролю за діяльністю органів виконавчої влади для захисту прав громадян; б) особлива форма врегулювання розбіжностей, що стосуються громадян при розгляді їх скарг на порушення прав в різних сферах; в) додатковий спосіб правозабезпечення; г) публічний, самостійний і незалежний від органа, який його призначає; ґ) відкритий і доступний для всіх громадян інститут.

4. Методом синтезу та правового моделювання із застосуванням принципів усебічності та комплексності, визначено поняття інституту омбудсмана з питань міграції – це незалежний, самостійний, персоніфікований, деполітизований спеціальний інститут публічно-правового нагляду за державними структурами різного підпорядкування у сфері здійснення міграційної політики з точки зору дотримання останніми прав людини-мігранта, запроваджений парламентом або за згодою останнього, на основі конституції чи уніфікованого або іншого спеціального нормативного акту, наділений профільними повноваженнями рекомендаційно-поновлювального характеру щодо спеціалізованого захисту прав мігрантів.

5. Генеза інституту омбудсмана з питань міграції є результатом розвитку та трансформації інституту класичного омбудсмана «загальної компетенції», сформованого у межах правових і політико-адміністративних систем скандинавських країн. Тому сучасне розуміння інституту омбудсмана, як органу, створеного для контролю за законністю й справедливістю дій публічної адміністрації, незважаючи на пошук аналогів чи прототипів цього інституту, пов'язане саме із шведською моделлю інституту омбудсмана. В діяхронному аспекті інститут шведського омбудсмана став свого роду парадигмальною моделлю для поширення таких органів по всьому світу.

6. Об'єктивними умовами поширення цього інституту на різні культурно-правові системи став перехід країн з усталеним демократичним режимом до фази держав «загального добробуту», посилення соціальних функцій держави і, відповідно, зростання адміністративно-бюрократичного апарату, у зв'язку з чим традиційні механізми контролю вже не спрацьовували, і серед існуючих моделей позавідомчого контролю і нагляду була затребувана саме служба омбудсмана у справах адміністрації.

7. Еволюція омбудсмана і зміни початкової сутності цього інституту особливо яскраво проявляються у новітніх його варіаціях й функціональній спеціалізації, яка відбувається шляхом запровадження інституту омбудсмана в окремих сферах суспільних відносин чи для захисту прав і інтересів найбільш уразливих у правовому відношенні категорій і груп населення. Запровадження спеціалізованих омбудсманів свідчить про здатність цього контрольно-наглядового, правозахисного інституту до прагматичної, гнучкої абсорбції.

8. Активізація глобалізаційних процесів та інтенсифікація і диверсифікація міграційних потоків актуалізували необхідність посилення уваги до такої «уразливої» групи осіб, як мігранти. У зв'язку з чим з метою сприяння у забезпеченні прав людини мігранта та створення додаткових гарантій захисту їхніх прав в деяких країнах був створений спеціалізований інститут омбудсмана у сфері міграції.

9. Аналіз наукової розробки проблематики дослідження свідчить про підвищений інтерес з боку науковців різних країн і культурно-правових систем до інституту омбудсмана як ефективного допоміжного органу у системі забезпечення й захисту прав людини. Але, незважаючи на те, що на сьогодні вітчизняною й зарубіжною історіографією представлені накопичені систематизовані наукові уявлення й інформація про історію виникнення, правову природу, компетенцію й повноваження омбудсманів, проблеми функціонування омбудсмана з питань міграції не знайшли належного висвітлення не лише у національній правовій науці, а й на світовому рівні. В

міжнародно-правовій практиці також не вироблено єдиного підходу до формування цього інституту, як і щодо формування інституту спеціалізованого омбудсмана в цілому. У зв'язку з цим посилюється новизна й актуальність дослідження інституту омбудсмана з питань міграції як органу, що може відігравати важливу роль у сприянні й реалізації основоположних принципів й прав людини мігранта, впливати на процес удосконалення міграційної політики і практики, формування програм забезпечення і дотримання основних прав мігрантів.

Список використаних джерел

1. Венская Декларация и Программа Действий. Часть 1, пар. 5 // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendec93.shtml
2. Декларация за підсумками діалогу на високому рівні з питань міжнародної міграції і розвитку / Резолюція ГА ООН 68/4 від 3 жовт. 2013 р. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/migrationdevelop.shtml
3. Мухитдинов Е.Н. Правовые основы формирования и функционирования института омбудсмана (уполномоченного по правам человека) в Казахстане и за рубежом: международно-правовые аспекты: автореф. дисс. на соискание академической степени доктора философии (Ph.D.) в области правоведения по специальности «международное право» /Е.Н. Мухитдинов, Казахский национальный университет им. аль-Фараби. Алматы, 2009. 29 с.
4. Сунгуров А.Ю. «Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа)». Санкт-Петербург: Норма, 2005. 384 с.
5. Peters B. G., Pierre J. Institutions and time: Problems of conceptualization and explanation / B. G. Peters, J. Pierre // Journal of Public Administration Research and Theory. – Oct. 1998. – Vol. 8. – No 4. – P. 565- 583

6. Ткаченко С.В. Рецепция права: идеологический компонент: Монография. Самара: Изд-во СамГАПС, 2006. 193 с.
7. Гомонай В. В. Рецепція права як фактор євроінтеграційних процесів // Порівняльно-аналітичне право. 2013. №1. С. 8-14. // URL: http://pap.in.ua/1_2013/Gomonay.pdf
8. Інтеграційне право в умовах глобалізаційних процесів: концептуальні та методологічні підходи : зб. наук. праць (до 60-річчя зав. каф. конст., адмін. та міжнар. права Маріупольськ. держ. ун-ту, д.ю.н., проф., акад. Укр. акад. наук, Заслуж. діяча науки і техн. М.О. Баймуратова)/ за ред. д.ю.н., проф. Ю.О. Волошина. Одеса : Фенікс, 2015. 590 с.
9. Ханін І.Г. Методологічні позиції неоінституціоналізму у вирішенні питань експорту інститутів // URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1767>
10. Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: монографія / За ред. М. О. Баймуратова. Київ: Логос, 2010. 428 с.
11. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. М., 1981. Т.1. 360 с.
12. Звонарева О. С. О цивилизационном подходе в теории государства и права /О.С. Звонарева //Правоведение. 2003. №4. С. 173-180.
13. Бехруз Х. Аксиологический подход в структуре сравнительно-правовых исследований // Актуальні проблеми держави і права. 2008. Вип. 40. С. 25-29.
14. Словська І. Є. Методологія наукового аналізу системи парламентаризму //Вісник Національного університету "Львівська політехніка". 2015. № 825. С. 274-280
15. Гайденко П.П. Социология Макса Вебера /предисловие к кн. Вебер М. Избранные произведения //Перевод с неметкого, составление, общая редакция и послесловие доктора философских наук Ю. Н. Давыдова. - Москва «Прогресс», 1990. 808 с.

16. Бельский К. С. Методология и метод познания в праве (общетеоретические аспекты) // Юрид. образование и наука. 2010. № 3. С. 35-40.
17. Малахов В. П. Философия права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 2-3 изд., перераб. и доп. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 336 с.
18. Київець О. Методологія міжнародного права у контексті дослідження джерел міжнародного права: декілька загальних роздумів про вічне // Український часопис міжнародного права. № 1-2/2012. С. 42
19. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ Ірпінь: ВТФ Перун. 2002. 1440 с.
20. Савицкий В. М. Язык процессуального закона. Вопросы терминологии / Под ред.: Сухарев А. Я. Москва: Наука, 1987. 288 с.
21. Всемирная энциклопедия / [Отв. ред. Б.Н. Топорнин]. Москва: Юрист, 2001. 1272 с.;
22. Бойцова В.В. Омбудсман как защитник фундаментальных личных прав (Новая Зеландия, Великобритания, Австралия, Канада): [Учеб. пособ.] Тверь, 1994. 280 с.
23. Харитонов О.І. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції. Видання друге, доповнене. Харків: Одісей, 2006. 624 с.
24. Moore Tim. Ombudsman Gender Neutral? Providing research and information services to the Northern Ireland Assembly, 2015. P.2-3
25. International Ombudsman Association (IOA) // URL: <https://www.ombudsassociation.org/Resources/Resource-Library/Tools-for-Ombuds-Office-Operations/Academic-PD.aspx>
26. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998-2004. Т. 4: Н–П. 720 с.
27. Большой юридический словарь / [Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. - 2-е изд., перераб. и доп.] Москва: ИНФРА-М, 2002. 704 с.

28. Краткий юридический словарь [Библиотека малых словарей "ИНФРА-М" / М.Е. Волосов, В.Н. Додонов, В.Е. Крутских]. Москва: ИНФРА-М, 2003. 304 с.

29. Батанов О. В. Муніципальний омбудсман як елемент локальної системи захисту прав людини: інституційні та функціональні аспекти // Часопис Київського університету права. 2016. №1. С. 65-70

30. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та Українська модель: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 36 с.

31. Карпачова Н. Людське життя - найвища цінність: [Виступ під час представлення першої щорічної доповіді Уповноваженого з прав людини у Верховній Раді України] // Людина і політика. 2000. № 9-10. С. 26-34

32. Бойцова В.В. Англосаксонские модели омбудсменов // Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. Москва: БЕК. 1996. С. 173-275

33. Тимофеев М. Т. Конституционно-правовой институт омбудсмана в странах англосаксонской правовой семьи: на примере Соединенного Королевства и Республики Ирландии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2005. 30 с.

34. Хаманева Н.Ю. Охрана прав граждан зарубежных стран: институт омбудсмана (Сравнительный аспект) // Сб. обзоров. Москва, 1991. С. 5-154.

35. Краткое описание истории возникновения и деятельности Европейского института омбудсмана / Сайт: Европейского института омбудсмана. URL:

http://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1240820923568_ar_2008_en.pdf&type

36. The International Centre for Democratic Transition (ICDT) // URL: <http://www.icdt.hu/>

37. Рабінович П.М. Права людини і громадянина. Навчальний посібник. Київ:Атіка, 2004. 464 с.
38. Лохматов Е.А. Институт омбудсмена в государствах Балтийского региона (Литва, Латвия, Эстония, Польша) : конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд.юр.наук, спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право». Москва, 2007. 17 с. .
39. American Bar Association. 2001. "Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices" // URL: <http://www.ombuds-toa.org/downloads/AprABASStand.doc>
40. Rowat D. C. The Ombudsman, Citizens Defender: Preface to Second Edition. L.,1968. S.XXIV
41. Барчук В.Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт забезпечення національної безпеки: автореф. дис. на ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2006. 21 с.
42. Хаманева Н.Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного правления // Советское государство и право. 1990. № 9. С.138-147.
43. Сунгуров А.Ю. Региональный уполномоченный по правам человека – первые шаги в России // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах : приложение к журналу «Северная Пальмира» / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 1999. Т. 2 : Региональный омбудсмен. 1999. С. 198.
44. Башимов М. С. Институт омбудсмена в Республике Казахстан // Журнал российского права. 2003. № 12. С.175
45. Дэвид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. Москва: Международ. отношения. 1996. С.66.
46. Гурбанлы Мубариз. Институт омбудсмена в государствах-членах ЧЭС. Доклад на 25-ом пленарном заседании ГА ООН 9 июня 2005 г. /Док. GA25/LC25/REP/05/r //URL:www.pabsec.org/depo/documents/pabsec-initiatives/ru-rec-ektutfu9ex.pdf

47. Глушкова С.И. Права человека в России: теория, история, практика Екатеринбург: изд-во Гуманитар. Ун-та. 2002. 748 с.
48. Вершинина И.Ф. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – «Конституционное право, муниципальное право» / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2009. 20 с.
49. Еремеева О. Н. Конституционно-правовой статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право». Москва, 2008. 24 с.
50. Закоморна К.О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 1999. 19 с.
51. Марцеляк О.В. Роль Уповноваженого з прав людини у розбудові демократії в Україні. Харків : Вид-во НУВС. 2007. 37 с.
52. Заблоцька Н.В. Інститут Уповноваженого з прав людини як предмет політологічного дослідження // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2010. Вип.1. С.241-250
53. Феоктистов Д.Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность: 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право». Саратов, 2012. 25 с.
54. Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации. Монография. Екатеринбург: УрО РАН, 2010. 218 с.

55. Калинина Е. Г. Специализированные Уполномоченные по правам человека в России и за рубежом: сравнительно-правовое исследование.: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / ФГБОУ ВО Уральский государственный юридический университет. 2016. 28 с.

56. Грабовский С.И. Совершенствование специализированного института Уполномоченного по правам человека в России: проблемы и перспективы дальнейшего развития //Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. Москва, 2009. №6 (33). С.149-153

57. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності: монографія. Львів: Видавництво «ЗУКЦ», 2011. 304 с.

58. Горбачев А. П. Специализация института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (На примере Уполномоченного по защите прав предпринимателей): дис. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина. Елец, 2015. 151 с.

59. Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмена) /Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. // Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. Москва: РОССПЭН, 2006. 381 с.

60. Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование): дисс. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». Омск, 2016. 432 с.

61. Агєєв О. Д. Науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмана з питань міграції» // Держава і право. № 75. 2017. С. 133-147.
62. Бойцова В. В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. ... доктора юрид. наук: специальность 12.00.02 «Государственное право и управление; Административное право; Финансовое право» / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Москва, 1995. 40 с.
63. Резолюция 80(1999) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «О роли уполномоченных/омбудсменов в защите прав граждан» / Московский журнал международного права. 1999. № 3. С. 106-112.
64. Меланченко И.В. Афинская демократия: государственное устройство и политический режим классических Афин в правовых, исторических, социологических терминах. Москва: Крафт+, 2007. 240 с.
65. Соколов А.Н. Институт омбудсмана в современном мире / А.Н. Соколов, К.Б. Трумпель, Е.С. Смирнова. Калининград: КЮИ МВД, 2001. 150 с.
66. Вагизов Р. Институт Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Возникновение в национальных правовых системах защиты прав человека // Закон и право. 2007. № 12. С. 35.
67. Satyanand, Anand, Growth of the Ombudsman Concept, Journal of South Pacific Law, article 1 of Volume 3, 1999, School of Law, University of south Pacific.
68. Исаев И.А. История государства и права России: [Учебник] Москва: Юрист. 2002. 768 с.
69. Жузжоний А.Ш. Институт мухтасиба (омбудсмана) в исламе // Омбудсмены мира: Сб. ст. Ташкент: Узбекистон миллий энциклопедияси, 2006. С. 11-19.

70. Wahab, Ibrahim Ismail. The Swedish institution of ombudsman: an instrument of human rights. Stockholm, 1979. 342 p.
71. Лохматов Е.А. Генезис и эволюция института Омбудсмана в Швеции // Государство и право: теория и практика: Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4 / отв. ред. В. П. Прокопьев. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. С. 45–55.
72. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана) // Москва: Ad Marginem, 1997. 286 с.
73. Bertil Wennergen. The rise and growth of Swedish institution for defending of Citizens against official wrongs. – In: The Ombudsman or citizen's defender; a modern institution. Ed. by Roy V. Peel. Philadelphia, American Academy of Political and Social Science, 1968. p. 1-9.
74. Osting, Marten The National Ombudsman and Human Rights, NJCM Bulletin, vol. 19-2. March, 1994.
75. Parliamentary Ombudsman Act (197/2002) (Finland) // URL: <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/lawlinks/actombudsman.htm>
76. Rowat D. The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea. Rev. 2nd ed. Lanham: University Press of America, 1985. P. 131.
77. Аметистов Э.М. Защита прав и свобод человека внесудебными органами // Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве: Сб. обзоров. Москва: Московская школа прав человека, 1989. С. 37-41.
78. Нездюров А.Л. Структуры гражданского общества Структуры гражданского общества и становление института Уполномоченного по правам человека //URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Nezdyrov_str.pdf
79. Майорано Х.Л. История Омбудсмана //Омбудсманы мира: Сб. ст. Ташкент: Узбекистон миллий энциклопедияси, 2006. С. 30-32.
80. Агеев О.Д. Сучасні моделі інституту омбудсмана: перспективний досвід для створення української моделі омбудсмана з питань міграції //

Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 2. С. 28-34.

81. Тимофеев М.Т. Институт омбудсмана в Великобритании и Ирландии: контроль, основанный на сотрудничестве / АНО «Юристы за конституционные права и свободы». Москва: Новая юстиция, 2006. 208 с.

82. Бойцова В. В. Формирование института омбудсмана в России // Правоведение. 1994. № 5 - 6. С. 67-80.

83. Сунгуров А. Ю. Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика : автореф. дисс. ... доктора полит. наук : специальность 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Московский государственный университет международных отношений. Москва, 2007. 52 с.

84. Лихтер П.И. Проблемы совершенствования законодательства о компетенции Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал, 2015. № 2. С. 59-70

85. N. Diamandouros, speech during the session of Legality and good administration: is there a difference? during the Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries on 'Rethinking good administration in the European Union', Strasbourg, 14-16 October 2007, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, pp. 22-23.

86. Benny Y. T. Tai. Models of Ombudsman and Human Rights Protection International Journal of Politics and Good Governance. Volume 1, No. 1.3 Quarter III 2010. P. 1-11

87. Ледах И.А., Воробьев О.В., Колесова Н.С. Механизмы защиты прав и свобод граждан // Права человека: проблемы и перспективы. Москва: ИГиП АН СССР, 1990. С. 128-154.

88. Грегори Р., Швэрцлер Н. Эволюция учреждений омбудсмана в Великобритании и в скандинавских странах // URL: www.ombu.ru/topic.php?doc=20

89. Спичак Ю.Г. Институт омбудсмана в государствах Восточной Европы: автореф. дисс. ... кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Российский Университет Дружбы народов. Москва, 2006. 24 с.

90. Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека. Российский юридический журнал. 2014. №5. С.149-154.

91. Князькин С.А. Проблемы взаимодействия НПО и власти // Материалы меж-го семинара «Развитие неправительственных правозащитных организаций в бывших автономиях СССР». Казань, 1998. С. 17-22.

92. Левченко К.Б. Реформування інституту омбудсмана - вимога сьогодення // Голос України. 8.02.2007. №23.

93. Дідковська І. О. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз: дис... канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Європейський ун-т. Київ, 2007. 216 с.

94. Anderson S.V. Ombudsmen for American Government? Ed. by Anderson, Stanley V. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall [1968] 181 p.

95. Лентовска Е. Омбудсман в странах Восточной и Центральной Европы (польский опыт) // Российский бюллетень по правам человека. Вып. 7. 1995. С. 133-141.

96. L. C. Reif. The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution // Alberta Law Review, 1995. Vol. 34

97. Stephan Hurwitz The Folketingets Ombudsman // Parliamentary Affairs, 199, 1959; Stephan Hurwitz The ombudsman: Denmarck's Parliamentary Commissioner for Civil and Military Administration. – Copenhagen: Det dansle Selskab, 1961.

98. Larry B. Hill – Institutionalizing a Bureaucratic Monitoring Mechanism: the first thirty years of hawaii's Ombudsman. – In: The International Ombudsman

Yearbook, Vol 4, 2000; Edited by IOI and Linda C.Reif. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 2001. P. 3-58.

99. Соколов А.Н., Трумпель К.Б. Парламентский омбудсмен: генезис, функционирование, тенденции развития. Калининград: Балтийский институт экономики и финансов, 2000. С. 7-8.

100. Гаммелтофт-Хансен Х. Институт омбудсмана в странах со «старой демократией» // Омбудсманы мира /под ред. С. Ш. Рашидова. Ташкент : Изд-во «Узбекистон миллий енциклопедияси», 2006. С.106-112

101. Фернандес-Турегано К. П. История возникновения от Гражданского Защитника до Защитника Народа // Омбудсманы мира /под ред. С. Ш. Рашидова. Ташкент: изд-во «Узбекистон миллий енциклопедияси», 2006. С.20-21.

102. Kucsko-Stadlmayer Gabriele. European Ombudsman-Institutions. A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea. Vienna, Austria : Springer Wien New York, 2008. 584 p.

103. Мурашин Г.А., Шемшученко Ю.С. Институт омбудсмана в современном буржуазном государстве // Советское государство и право, 1971. № 1. С. 139-144.

104. Автономов А.С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве // Советское государство и право, 1988. № 3. С. 116-122

105. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. Москва: БЕК, 1996. 288с.

106. Мелик-Дадаева И. А. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности) в скандинавских странах // Научная конференция по вопросам борьбы с преступностью. Москва, 1986. № 94. С.96-138.

107. Наулік Н. С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 19 с.

108. Бегаева А. А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Московская государственная юридическая академия. Москва, 2004. 24 с.

109. Галяутдинов Б. С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / АНО ВПО «Московский гуманитарный университет». Москва, 2014. 20 с.

110. Засыпалова В. И. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Пензенский государственный педагогический университет им. В. Г. Белинского. Москва, 2005. 34 с.

111. Князькин С.А. Омбудсмен в России: международно-правовой анализ законодательных актов субъектов Российской Федерации. Казань, 1999. 75 с.

112. Семенова А. Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Тюменский государственный университет. Тюмень, 2006. 29 с.

113. Майоров А. Г. Формирование правового института омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в России и за рубежом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России. Москва, 2002. 29 с.

114. Амирова Р. Р. Организационно-правовые вопросы деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: на

примере Республики Татарстан: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституционное право ; муниципальное право»; Казанский государственный университет. Казань, 2006. 27 с.

115. Буянкина Е. С. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева. Саранск, 2006. 28 с.

116. Дадашева М. Д. Становление развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Дагестанский государственный университет. Махачкала, 2006. 26 с.

117. Заворотнюк Н. Ю. Институт омбудсмана в системе гарантий защиты прав граждан: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Московский государственный индустриальный университет. Москва, 2006. 22 с.

118. Корнеева Н. В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Санкт-Петербург, 2002. 24 с.

119. Лукашова Н. Ф. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Саратовский юридический институт МВД России. Саратов, 2011. 22 с.

120. Маркелова Е. Г. Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец.

12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина. Саратов, 2003. 33 с.

121. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності : автореф. дис. ... кандид. юрид. наук : спеціальність

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 21 с.

122. Шабанова З. М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах: автореф. дисс. ... кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2004. 24 с.

123. Дунбар Р. Институт омбудсмана и проблемы меньшинств [под ред. Марни Ллойд] / Р. Дунбар, Дж. Хаджимович, К. Хенрард // Европейский Центр по проблемам меньшинств (European Centre for minority issues - Datapons Ltd Skonje). Берлин. 2005. 94 с.

124. Носырева Е.И. Особенности института омбудсмана в США // Право и политика. 2000. № 9. С. 93-100

125. Опацький Р. М. Проблеми розвитку інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини // Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 2. С. 62–65.

126. Данилова Н.Ю. Защита прав детей в современной России: развитие института Уполномоченного по правам ребенка и ювенальной юстиции // Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сборник статей / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2007. 180 с

127. Фадеева В. А. Конституционно-правовой статус уполномоченного при президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». Пенза, 2016. 26 с.

128. Лазарь Л. К. Роль и функции омбудсменов (комиссаров) в международной защите прав человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. «Международное право; Европейское право» / Российский университет дружбы народов. Москва, 2004. 21 с.

129. Банах С.В. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2014. 24 с.

130. Витрук Н. В. Права человека: состояние и перспективы развития // Право и власть. Москва, 1990. С. 154-180.

131. Мальцев Г. В. Социальная справедливость и права человека :Вопросы теории и современная идеологическая борьба : автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: специальность 12.00.01 «Теория и история государства и права ; История политических и правовых учений» / Академия общественных наук. Москва, 1979. 43 с.

132. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. Москва: Проспект, 2001. 656 с.

133. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для юридических вузов и факультетов. Москва : Изд-во НОРМА, 2000. 552 с.

134. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник [для студ. вищ. навч. закладів] Національний ун-т внут- рішніх справ. 2-ге вид. Харків: Консум, 2005. 656 с.

135. Тихомиров Ю. А. Развитие теории конституционного права // Государство и право. 1998. № 7. С. 5-13.

136. Топорин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. Москва, 1992. С.3-49

137. Антонович М. М. Еволюція поняття прав людини та проблема їх класифікації // Наукові записки НаУКМА. Політичні науки. Київ : КМ Академія, 2005. Т. 45. 82 с.

138. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. Москва: Норма, 2000. 784 с.

139. Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации : автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Специальность 12.00.02 «Конституционное право ; Государственное управление ; Административное право ; Муниципальное право» / Саратовская государственная академия права. Саратов, 1997. 48 с.

140. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2000. 18 с.

141. Гайсина А. В. Система защиты прав человека в современной России: дисс. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Уральский государственный университет. Екатеринбург, 2004. 166 с.

142. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. Москва: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 1997. 304 с.

143. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 18 с.

144. Колодій А. М. Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 336 с.

145. Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. Москва: Норма; Инфра-М, 2010. 560 с.

146. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Москва : Юристъ, 2004. 512 с.

147. Орзих М. Ф. Право и личность. Вопросы теории правового воздействия на личность социалистического общества. Київ: Вицашкола, 1978. 143 с.

148. Пустовіт Ж. М. Актуальні проблеми прав і свобод людини та громадянина в Україні: Навчальний посібник. Київ: КНТ, 2009. 232 с.

149. Эбзеев Б.С. Конституционные основы свободы личности в СССР. / Под ред.: Фарбер И.Е. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1982. 137 с.

150. Авакьян С. А. Тенденции развития конституционно-правового регулирования общественных отношений в современной России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.). Омск, 2010. С. 12-24

151. Карташкин В. А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. Москва : Норма, 2009. 288 с.

152. Майстренко А. Г. Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Академия управления МВД России. Москва, 2001. 24 с.

153. Новгородова Ю. Н. Несудебная защита прав человека: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве» / Тамбовский гос. ун-т им. Г. Р. Державина. Тамбов, 2006. 22 с.

154. Матвеева Т. Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: дисс. ... док-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / Российская академия государственной службы при Президенте РФ. Москва, 1998. 285 с.

155. Чуксина В. В. Институт комиссий по правам человека в Российской Федерации : В свете мирового опыта : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Иркутский государственный университет. Иркутск, 2005. 24 с.

156. Эмих В. В. Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право;

Муниципальное право» / Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2008. 22 с

157. Мелехин А. В. Специализированные государственные институты защиты прав человека в государствах Британского Содружества: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2008. 27 с.

158. Антонович М. М. Права людини за конституційним та міжнародним правом: порівняльний аспект // Наук. зап. НаУКМА. Правн. науки. 2000. Т. 18. С. 16-20.

159. Баймуратов М. О. Міжнародне право : учебник. Вид. 2-е, доп. Харків: Одіссей, 2001. 672 с.

160. Буроменський М. В. Міжнародний захист прав людини та права біженців : навч. посіб. Київ: Управління Верхов. Комісара ООН у справах біженців, 2002. 160 с.

161. Буткевич В. Г. Права людини в Україні з погляду творення нової правової бази // Політична думка. 1993. №1. С.79-93

162. Волошин Ю.О. Міжнародне право в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції: еволюція і особливості сутнісних характеристик // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 4. С. 88-94.

163. Денисов В., Євінтов В. Міжнародна система захисту прав людини — новий етап розвитку // Права людини в Україні: Щорічник 1994. Київ: Укр. Правн. Фундація, 1996. С. 16-21

164. Київець О. В. В пошуках міжнародного права: переосмислюючи джерела. Кам'янець-Подільський : Вид-во «Оіюм», 2011. 480 с.

165. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2005. 26 с.

166. Недбайло П.Е. Международная защита прав человека // Советский ежегодник международного права. Москва: Наука, 1969. С.35-59.
167. Орзіх М.П. Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні // Право України. 1992. № 4. С. 9-13.
168. Автономов А.С. Международные стандарты в сфере отправления правосудия. Москва: ФПА, 2007. 332 с.
169. Аль-Сулайбі М. Юридична природа міжнародних стандартів прав людини // Право України. 2000. № 9. С. 116.
170. Букенбаев Р. М. Международная система защиты прав человека (некоторые актуальные вопросы современного развития) : дис. ... д-ра философии (PhD). Алматы, 2014.147 с
171. Вагизов Р. Г. Внутригосударственный механизм осуществления международных стандартов и норм в сфере гражданских и политических прав человека: Российская Федерация и Республика Татарстан: автореф. дисс. ... кандид. юрид. наук. Специальность 12.00.10 «Международное право / Казанский государственный университет. Казань, 1998. 19 с.
172. Захарова Л.И. Международные стандарты в области прав человека и роль омбудсмена в их обеспечении: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Международное право». Москва, 2002. 258 с.
173. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. Москва: Ин-т государства и права РАН, 1995. С. 23-32 с.
174. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. Москва : Юрид. лит., 1991. 160 с.
175. Павлова Л.В. Международная защита прав человека и ее эволюция на современном этапе // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1996. № 1. С. 23
176. Тиунов О.И. Международно-правовые стандарты как фактор глобализации правового пространства // Московский юрид. форум

«Глобализация, государство, право, XXI век» / Науч. ред. В.И.Блищенко. Москва: Городец-издат, 2004. С. 156-166.

177. Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. Москва: Междунар. отношения, 1993. 295 с.

178. Луць О.Н. Юридическая природа международных избирательных стандартов //Евразийский юридический журнал. 2011. №12(43). С.35-40

179. Волошин Ю.О. Парадигма взаємодії міжнародного та національного права в умовах міждержавної інтеграції: нові підходи та виклики //Актуальні проблеми держави і права, 2011. вип.61. С.51-60

180. Волошин Ю. О., Пересада О. М. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики : монографія. Одеса : Фенікс, 2013. 208 с.

181. Нерсисянц В. С. Юриспруденция: введение в курс общей теории государства и права. Москва: Норма, Инфра-М, 1998. 288 с.

182. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії і методології: монографія. Київ: Юридична думка, 2008. 336 с.

183. Юдин Б. Г. Методологический анализ как направление изучения науки. Москва: Наука, 1986. 264 с.

184. Рабінович П.М. Наука філософії права: до характеристики предмета та методології //Проблеми філософії права. Т.1. Київ-Чернівці: Рута, 2003. С. 22-25

185. Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: питання теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юридичних наук : спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. 32 с.

186. Piore M. Birds of passage. Migrant labour and industrial societies. N.Y.: Cambridge University Press. 1979;

187. Lee E. A Theory of Migration // Demography. 1966. Vol. 3. № 1

188. Stark O., Levhari D. On Migration and Risk in LDCs // Economic Development and Culteral Change. 1982. Vol. 31.

189. Gans H.J. Toward a Reconciliation of «Assimilation» and «Pluralism»: The Interplay of Acculturation and Ethnic Retention // International Migration Review. 1997. Vol. 31. № 4
190. Oberg K. Cultural Shock: adjustment to new cultural environments // Practical Anthropology. 1960. Vol. 7
191. Eisenstadt S.N. The Absorption of Immigrants: A Comparative Study Based on the Jewish Community in Palestine and the State of Israel. London, 1954
192. Esser H. Does the New Immigration Require a New Theory of Intergenerational Integration? // Arbeitspapiere. Working Papers. 2003. № 7.
193. Гай С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. Перевод с английского / Пер.: Иванченков А.В., Левина М.И. (Под ред.). Москва: ЮНИТИ, 1997. 647 с.
194. Иванов А. Г. Государственное регулирование внешней трудовой миграции: опыт ЕС, Франции, Германии, США // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. Вып. № 3 / 2009. С. 61-65
195. Ионцев В. А. Международная миграция: теория и история изучения. Москва : Диалог-МГУ, 1999. 370 с.
196. Юдина Т. Н. О социологическом анализе миграционных процессов // Социологические исследования. 2002. №10. С.102-109
197. Рязанцев С. В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. Москва : Формула права, 2007. 576 с.
198. Гефтер Ю. А. Регулирование трудовой миграции и противодействие её нелегальной форме в правовых системах США, Великобритании и России: сравнительно-правовой анализ // Труд за рубежом. 2010. № 1-2. С.89-101
199. Жеребцов А. Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное

право» / Волгоградская академия государственной службы. Волгоград, 1999. 54 с.

200. Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ): монографія. // Институт государства и права РАН. Москва : Издательский дом ГУУ, 2015. 303 с.

201. Мамедов І. Міжнародно-правове співробітництво держав у сфері міграції (на прикладі України та Азербайджану) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2013. 20 с.

202. Шуршалова Е. С. Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев, вынужденных переселенцев в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Поволжский кооперативный институт. Саратов, 2012. 22 с.

203. Грабова Я. О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні // Митна справа. 2015. №2 (98). С. 47-51

204. Козинець І.Г. Аналіз сучасного етапу розвитку законодавчого врегулювання правового статусу біженців, осіб, переміщених усередині країни, та шукачів притулку // Держава і право. 2009. Вип. 45. – С. 213-219.

205. Малиновська О.А. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб // Соціальна політика, 2014. №9. С.3

206. Піскун О. І. Основи міграційного права. Порівняльний аналіз: навчальний посібник. Київ: МП Леся, 1998. 360 с.

207. Поєдинок О.Р. Інститут міжнародно-правового захисту прав біженців: місце у системі міжнародного права, сучасний стан і перспективи розвитку // Альманах міжнародного права. 2010. Вип. 2. С. 250-262

208. Поліщук О. В. Міжнародно-правове регулювання трудової міграції населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право». Харків, 2009. 22 с.

209. Пуригіна О., Сардак С. Міжнародна міграція. Київ : ВЦ «Академія», 2007. 312 с.

210. Риндзак О.Т. Міграційний та інтеграційний потенціал населення як важливі фактори розвитку територіальних міграційних систем // Соц.-ек.проблеми сучас.періоду України. 2013. Вип. 3(101). С. 208-215

211. Римаренко Юрій Іванович Міжнародне міграційне право : Підручник. Університетський курс // КНУВС. Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. Ін-т законодавства при ВР України. Ун-т сучасних знань. Маріупольський держ. гуманіт. ун-т. Київ: КНТ, 2007. 639с.

212. Міграційне право України : [підручник] / С.Б. Чехович. К. : Школа, 2003. 240 с.

213. Фесенко О. А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2016. 23 с.

214. Цвігун Д. П. Проблеми захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб органами прокуратури в цивільному судочинстві // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Серія ПРАВО. Випуск 37. Том 2. с.60-65

215. Юськів Б. Глобалізація і трудова міграція в Європі. Рівне: Видавець О. Зень, 2009. 479 с.

216. Малиновська О.А. Управління зовнішніми міграціями в контексті європейської інтеграції України : автореф. дис. ... доктора наук з державного управління: спеціальність 25.00.02 «Механізми державного управління» / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2005. 26 с.

217. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: Монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 236 с.

218. Чехович С.Б. Правове регулювання міграційних процесів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 1998. 18 с.

219. Скорняков И. А. Иммиграционная политика Германии : сущность и динамика : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : Спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии (политические науки)» / Читинский государственный университет. Чита, 2011. 26 с.

220. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей від 18 грудня 1990 року № 45/158 // Держава і право. Київ, 1997. С. 171-176.

221. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 24.11.1977 (Конвенцію ратифіковано з застереженням Законом України N 755-V від 16.03.2007) // Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_307/page

222. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 года / Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / [Центр по изуч. ООН]. Минск: Тесей, 2000. С. 56–74.

223. Резолюция 71/1, принятая ГА ООН, "Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах" 19 сентября 2016 года/ A/RES/71/1

224. Декларация по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии /Шестьдесят восьмая сессия ГА ООН, октябрь 2013. / A/68/L.5

225. Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи /Резолюция, принятая на шестьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеей ООН 17 марта 2010. / A/RES/64/162

226. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. - E/CN.4/1998/53/Add.2 // URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>

227. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 18 декабря 2013 года «Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи» /A/RES/68/180

228. Доклад Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц. Резолюция ГА ООН. Distr.: General 11 August 2010 Russian Original: English. A/65/282

229. Стратегия Движения в отношении перемещения лиц внутри страны /Документ, подготовленный Международным Комитетом Красного Креста для заседания Совета делегатов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в Найроби (Кения) 23 — 25 ноября 2009 г. Гуманитарные вызовы современности. Номер 875. Сентябрь 2009. 28 с.

230. Международная организация труда «Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда 1919 – 1990». Международное Бюро Труда. Женева, 1991г. С.5-23

231. Резолюція Ради Європи №14 «Про надання притулку особам, котрим загрожує небезпека переслідування» // URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Reunion3.3.3.html>

232. Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Генеральная Ассамблея ООН, A/RES/428 (V), 14, от 14 декабря 1950 года. /Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / [Центр по изуч. ООН]. Минск: Тесей, 2000. С. 50–56.

233. Резолюция 48/134 «Национальные институты для продвижения и защиты прав человека» принята Генеральной Ассамблеей 4 марта 1994 г. // URL:http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/134&Lang=E&Area=RESOLUTION

234. Резолюція 67/163 ГА ООН «Роль омбудсмана, посередника та інших національних правозахисних інститутів з просування і захисту прав людини» від 20 грудня 2012 р. // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement>

235. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» / Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19-20. ст.179

236. Закон України «Про імміграцію» / Відомості Верховної Ради України. 2001. N 41. ст.197

237. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» / Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. ст.146

238. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» / Відомості Верховної Ради. 2015. № 1. ст.1

239. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI (в редакції від 3.05.2014 р.) / Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. ст.412

240. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 / Відомості Верховної Ради. 2014. № 26. ст.892

241. Закон України «Про закордонних українців» / Відомості Верховної Ради України. 2004. N 25. ст.343

242. Про Концепцію державної міграційної політики. Указ Президента України N 622/2011 від 30 травня 2011 року // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

243. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 605-р. // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>

244. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року //

Сайт Верховної Ради України. URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

245. An Act To establish the Department of Homeland Security, and for other purposes. Public Law 107–296—NOV. 25, 2002. Available online at www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf.

246. Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG). Ausfertigungsdatum: 30.07.2004 / Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH // URL: www.juris.de

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ Й ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ-МІГРАНТА У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

2.1 Міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав людини-мігранта та перспективи їх запровадження в Україні

Норми міжнародного права, які стосуються прав людини мігранта, є невід'ємною частиною міжнародного права у галузі прав людини, а вся структура міжнародного захисту мігрантів заснована на загальних концепціях прав людини та їх міжнародно-правового захисту.

Слід відмітити, що хоча в міжнародно-правовій літературі термін «міжнародний захист прав людини» отримав досить широке розповсюдження, у його зміст вкладається різне розуміння. Деякі вчені, такі як Г. Ігнатенко, Д. Остапенко, підкреслюють, що у сферу міжнародного захисту прав людини входить «розробка міждержавних угод та інших документів з прав людини, а також сприяння їх здійсненню» [1, с.197]. А. Мовчан, наприклад, розуміє під «міжнародним захистом» міжнародне співробітництво держав у сприянні всезагальній повазі і дотриманні прав людини і основних свобод. При цьому він вказує, що діяльність щодо міжнародного захисту прав людини полягає у створенні загальних рекомендацій з прав людини, розробці міжнародних угод в цій галузі, створенні спеціального механізму з перевірки виконання державами своїх міжнародних зобов'язань з прав людини [2, с.19-20]. Інші вчені, наприклад, Ю. Решетов, Г. Мелков, під терміном «міжнародний захист прав людини» вбачають сукупність принципів і норм, які утворюють одну з галузей сучасного міжнародного права [3, с.232]. С. Черніченко, під міжнародним захистом прав людини мав на увазі дії держав з боротьби із грубими та масовими порушеннями прав людини (геноцидом, апартеїдом, расизмом

тощо) [4, с.9-35]. Окремі автори, наприклад Л. Павлова, взагалі висловлюються проти використання цього терміну, посилаючись на юридичну невизначеність самого поняття «захист» у міжнародному праві [5, с.23].

В літературі обґрунтовано висловлюється думка, що в сучасному міжнародному праві сформувалася особлива галузь права, яка складається з системи принципів і норм в галузі прав людини (наприклад, такої точки зору дотримуються В Подуфалов [6, с.20-210], К. Бекашев [7, с.200]). При цьому слід звернути увагу на термінологічну різноманітність назви галузі: «міжнародний захист прав людини» (Ю. Решетов, Г. Мелков, Г. Тункін), «міжнародне гуманітарне право» (Г. Ігнатенко, Ю. Колосов, С. Черніченко, П. Бірюков, О. Тіунов та інші), «міжнародне право прав людини» (І. Лукашук, А. Саїдов) та ін. Детальний аналіз точок зору та позицій деяких зарубіжних юристів з цього питання був зроблений В. Карташкіним, який, у підсумку, називає цю галузь «правом прав людини» і розуміє її як «сукупність принципів і норм, які визначають обов'язок держав по забезпеченню і дотриманню основних прав і свобод людини... як у мирний час, так і у період збройних конфліктів, а також встановлюючи відповідальність за злочинне порушення цих прав» [8, с.23-32] та підкреслює її самостійний характер. Втім, об'єднувальною для всіх позицій є думка, що сучасне міжнародне право характеризується «конкретизацією загальнолюдських стандартів прав і свобод особистості, з якими держави повинні співвідносити ставлення до власних громадян» [9, с.222].

Принципи і норми міжнародного права, що втілюють загальнолюдські цінності у сфері прав людини, прийнято називати міжнародно-правовими стандартами, які є «універсальною шкалою цінностей, з якою співвідносяться національні правові реалії» [10], які «визначають певний рівень врегулювання фундаментальних прав і свобод особистості, обов'язків для всіх держав» [11, с.12], «створюють більш високий ступінь захисту особистості й убезпечують сферу її інтересів від безконтрольного втручання

з боку держави» [12, с.7]. Загальним для всіх викладених у науковій літературі точок зору щодо поняття міжнародно-правових стандартів у галузі прав людини є наголос на системоутворюючому характері міжнародних стандартів, їх визначальному впливі на систему забезпечення прав особистості в усіх сферах дії права, їх пріоритеті над національним законодавством. Вони створюють свого роду правовий орієнтир, до якого має прагнути як кожна окрема держава, так і вся світова спільнота. При цьому метою створення міжнародних стандартів в галузі прав людини є не уніфікація національних законодавств в зазначеній галузі, а створення типових моделей, які використовуються державами для розробки своїх власних законодавств [13, с.330].

Так, А. Левенець відзначає особливе значення міжнародних стандартів прав людини у всіх галузях сучасного життя та підкреслює вплив рівня їх імплементації в національне законодавство на ступінь демократичності та цивілізованості держави та як наслідок – формування її міжнародного іміджу як повноцінного та рівного партнера [14, с.17].

Всі мігранти, незалежно від міграційного статусу, є, передусім, людськими істотами, а тому до них універсально застосовується весь набір фундаментальних прав, закріплених Загальною декларацією прав людини, одному з найвідоміших міжнародно-правових актів. Хоча Декларація була прийнята як заява про політичні наміри, а не як юридично обов'язковий договір, вона має величезне значення як єдине вираження прав, наявних у кожної людини. З часу прийняття Декларації багато її принципів були повторені в юридично обов'язкових документах, таких, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Поряд із Загальною декларацією і двома Факультативними протоколами до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ці документи відомі як Міжнародний білль про права людини.

У Загальній декларації, поряд із захистом всього комплексу прав людини, закріплено і право кожної людини вільно пересуватися і обирати собі місце проживання в межах кожної держави, а також залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися в свою країну. У Декларації було закріплено також право пошуку притулку від переслідувань і право користування притулком як приватне право індивіда. Важливою нормою в сфері захисту прав мігрантів є вказівка на те, що кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності [15, с.5-45].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права містить фундаментальні положення в галузі прав людини, що визначають гуманітарні стандарти поведінки з усіма особами, які перебувають в межах території та юрисдикції держав-учасниць даного Пакту. Згідно зі ст. 2 Пакту кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, належить право в межах цієї території на вільне пересування, право на свободу вибору місця проживання, а також право покинути будь-яку країну, включаючи свою власну. Пакт містить і інші положення, що стосуються прав мігрантів. Так, зокрема, закріплюється обмеження на висилку іноземців, що законно перебувають на території держав-учасниць Пакту (ст. 3); міститься заборона виступів на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що представляють собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства (стаття 20) [16, с.460-487]. Про заборону дискримінації йдеться і у прийнятій 21 грудня 1965 року Генеральною Асамблеєю Міжнародній Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. У даній Конвенції термін «расова дискримінація» трактується, як будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевага, засновані на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, що мають на меті або наслідком знищення або применшення визнання, використання або здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод ... (ч.1 ст. 1) [17, с.51-533]. При цьому Конвенція не застосовується до винятків і

обмежень, які держави-учасники даної Конвенції роблять між громадянами і негромадянами.

Враховуючи всю важливість і складність проблем регулювання міграції, світове співтовариство не задовольняється тим загальним захистом, який гарантується на основі Міжнародного білля про права людини, воно дедалі частіше розробляє і на їх основі приймає спеціальні акти, які безпосередньо стосуються регулювання правового статусу мігрантів. Світове співтовариство закликає уряди країн розробляти міграційну політику у відповідності до міжнародних стандартів захисту людини мігранта та залучати для здійснення такого захисту широке коло національних неурядових правозахисних інститутів, серед яких важлива роль відводиться інституту омбудсмана, в даному випадку, спеціалізованого омбудсмана з питань міграції [18, с.149-157].

На саміті ООН у справах біженців і мігрантів, який проходив 19 вересня 2016 року у Нью-Йорку, в черговий раз підкреслювалося, що «всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах. Кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності. Як відомо, відповідно до зобов'язань, що випливають з міжнародного права, забороняється будь-яка дискримінація за ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового, станового або іншого становища. Однак у багатьох частинах світу ми спостерігаємо зростання ксенофобії і расизму по відношенню до біженців і мігрантів, що викликає величезну стурбованість міжнародної спільноти» [19].

В резолюції, прийнятій за підсумками цього саміту, знову підтверджуються цілі та принципи, закріплені в Статуті ООН, Загальній декларації прав людини та основних міжнародних договорах з прав людини. Підкреслюється, що світове співтовариство буде й надалі повністю захищати права людини всіх біженців і мігрантів незалежно від їх статусу, і що хоча для регулювання порядку поведінки з біженцями і мігрантами встановлена,

зокрема, нормативно-правова база, вони мають ті ж універсальні права людини й основні свободи, що й інші люди. Вони також стикаються з багатьма як загальними проблемами, так і проблемами насильства та експлуатації, расизму та ксенофобії. Тому Резолюція підтверджує обов'язки держав-членів ООН у повному обсязі дотримуватись прав людини мігрантів, використовуючи всі можливі для цього засоби, створювати такі умови життя, за яких вони будуть жити у безпеці й з гідністю [19].

У Нью-Йоркській декларації перераховані масштабні зобов'язання, що стосуються як вирішення поточних, так і забезпечення готовності світу до вирішення майбутніх завдань у сфері міграції. У число цих зобов'язань входять наступні: захищати права людини всіх біженців і мігрантів незалежно від їх статусу; забезпечити, щоб всі діти-біженці та діти-мігранти почали здобувати освіту протягом декількох місяців після прибуття в країну призначення; запобігати і припиняти сексуальне і гендерне насильство; рішуче засуджувати ксенофобію щодо біженців і мігрантів і підтримувати глобальну кампанію з боротьби з цим явищем; впровадити комплекс заходів щодо біженців на основі нового механізму, який буде встановлювати відповідальність держав-членів, партнерів з числа організацій громадянського суспільства та системи ООН в ситуаціях, пов'язаних з масштабним переміщенням або тривалим перебуванням біженців; розширити можливості для переїзду біженців в інші країни, наприклад за допомогою програм мобільності робочої сили або освітніх програм; посилити глобальне управління міграцією шляхом включення Міжнародної організації з міграції в систему ООН [19].

Найбільшим сучасним регулятором міжнародних міграційних відносин в епоху глобалізації виступає ООН та її структурні підрозділи. Беручи активну участь у розробці загальних універсальних міжнародно-правових підходів, ООН прагне створити єдину універсальну систему захисту прав мігрантів, яка базується на загальних документах з прав людини, таких як Загальна Декларація прав людини, Пакти про права людини, Міжнародна

конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенція про права дитини та ряд резолюцій [20, с.11].

Права і свободи людини-мігранта відображені у низці конвенцій, декларацій, протоколів, статутів міжнародних організацій, багато з яких є фундаментальними документами. Слід зауважити, що вони стосуються як мігрантів в цілому, так і окремих видів та правових категорій мігрантів.

Найбільш велика кількість міжнародних документів стосується такої особливої соціально-правової проблеми, як трудова міграція. Проблеми забезпечення правового захисту трудящих-мігрантів і членів їх сімей були і є предметом турботи з боку багатьох міжнародних інституцій. Зокрема, центром міжнародної нормативної діяльності з питань праці є Міжнародна Організація Праці (МОП) – одна з найстаріших міжнародних організацій, яка була утворена ще в 1919 році і знаходиться під егідою ООН. В її Статуті йдеться про необхідність покращення умов праці, для того, щоб уникнути несправедливості, злиднів, які можуть тягнути за собою масові заворушення і загрозу світовій безпеці. Міжнародна організація праці неодноразово зверталася до проблем трудових мігрантів і захисту їх прав, присвятивши цьому питанню численні конвенції, які регламентують різні аспекти правового статусу трудящих-мігрантів. Результатом діяльності МОП стала розробка базових принципів для міжнародних трудових мігрантів, які закріплені в таких документах, як Конвенція про трудящих-мігрантів № 97 (прийнята в 1939 р. і переглянута в 1949 р.); Конвенція про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення № 143 (1975 р.); Конвенція №118 про рівноправність громадян країни і іноземців, а також осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення [18, с.149-157].

Конвенція № 97 передбачає рівність ставлення і недискримінацію на підставі національної, расової, релігійної або статевої приналежності між трудящими-мігрантами, що законно перебувають на території держави, і її

власними громадянами. Вона стосується, передусім, умов життя і праці, соціального захисту, податку на фонд заробітної плати і доступу до правосуддя. Положення конвенції в числі іншого обумовлюють рівну оплату за працю рівної цінності, членство в профспілках, а також користування перевагами колективних переговорів [21, с.5-23].

Конвенція № 143, повна назва якої «Конвенція про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівності можливостей і поводження», є спробою міжнародної спільноти визначити питання неврегульованої міграції, причому з точки зору прав людини. Стаття 1 цієї Конвенції встановлює зобов'язання дотримуватися основних прав людини всіх трудящих-мігрантів. Іншими словами, права всіх трудових мігрантів, незалежно від їх статусу, повинні поважатися. Намір, виражений в цій статті, полягає в тому, щоб, не заперечуючи права держав регулювати міграційні потоки, ще раз підтвердити право мігрантів на захист, незалежно від того, потрапили вони в країну і залишилися в ній на врегульованій основі чи ні, мають вони офіційні документи чи ні. Ця стаття звертається до фундаментальних прав людини, які містяться в міжнародних документах, прийнятих ООН в цій галузі й охоплює фундаментальні права працівників, передбачені Декларацією МОП про основоположні принципи в сфері праці, прийнятої Міжнародною конференцією праці 18 червня 1998 року [22].

Конвенція №118 відноситься до типових «гнучких» конвенцій МОП, яка надає державам можливість вибору тих галузей соціального забезпечення, де буде застосовуватися принцип рівності громадян країни і іноземців. Як правило, до таких галузей належать медична допомога, допомога по хворобі, вагітності і пологах, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника, у випадку трудового каліцтва і професійного захворювання.

Важливе значення у визначенні правового статусу людини-мігранта та захисті її прав має й прийнята в грудні 1990 року Генеральною Асамблеєю ООН Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів і

членів їх сімей, яка «являє собою всеохоплюючий міжнародно-правовий акт, у якому знайшли закріплення детально розроблена система специфічних прав усіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей, а також механізми захисту цих прав» [23, с.46]. Конвенція спирається на базові документи ООН з прав людини та документи МОП щодо прав трудящих-мігрантів, закликає держави поважати й забезпечувати права всіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей, що знаходяться на їхній території під їхньою юрисдикцією. Основні положення цієї Конвенції стосуються всього комплексу особистих, соціально-економічних, політичних, культурних прав трудящих-мігрантів. Крім того, Конвенція дає визначення поняття трудового мігранта, під яким розуміє особу, що буде займатися, займається чи займалася оплачуваною діяльністю у державі, громадянином якої вона не є, та передбачає механізм контролю за встановленими нею нормами та захистом прав трудових мігрантів, передбачивши утворення Комітету по захисту прав усіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей. Передбачено й утворення державами-учасницями служб з міжнародної міграції, насамперед для вироблення окремої міграційної політики. Істотний аспект Конвенції полягає в тому, що згідно з нею держави, що ратифікували Конвенцію, не можуть виключити зі сфери її застосування ніяку категорію мігрантів. Важливо відзначити також «неподільність» документа і той факт, що він включає всі типи працівників-мігрантів, включаючи і тих, хто виключений з наявних документів МОП [23, с.46].

Конвенція висуває такі основні принципи: забезпечення основних прав людини для всіх трудящих-мігрантів, незалежно від їх правового статусу та наявності документів; повага прав трудящих-мігрантів і членів їх сімей без якої б то не було різниці, як то: щодо статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії або переконань, політичних або інших поглядів, національного, етнічного або соціального походження, громадянства, віку, економічного, майнового, сімейного і станового положення або за будь-якого іншою ознакою; рівне ставлення з трудящими-мігрантами, що мають законний статус, і

громадянами країни в частині виплати заробітної плати і забезпечення умов праці; рівне соціальне забезпечення з громадянами приймаючої країни, що передбачає забезпечення доступності для мігрантів соціального обслуговування, отримання посібників, передбачених законодавством приймаючої країни; забезпечення трудящим-мігрантам права участі в профспілках, а також у культурній та громадській діяльності; гарантії судового захисту для мігрантів і членів їх сімей [24, с.234-238].

Конвенція відстоює закріплене право для всіх, включаючи трудящих-мігрантів, вільно покинути будь-яку державу, а також в'їхати в державу свого походження і залишитися в ній, незалежно від їх міграційного статусу; захист від нелюдських умов проживання та роботи, фізичного (і сексуального) насильства, якому мігранти іноді піддаються; заборону на жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження або покарання; заборону рабства або підневільного стану і примусової чи обов'язкової праці; а також передбачає зобов'язання держав захищати мігрантів і членів їх сімей від насильства, тілесних ушкоджень, погроз і залякування. Відповідно до Конвенції всі мігранти мають права на основні свободи, такі як, свобода думки, совісті, релігії, а також інші права, що стосуються створення нормальних, справедливих і гуманних умов проживання. Конвенція визначає також базу для вироблення міграційної політики, яка не порушує норм прав людини [25, с.171-176].

У Конвенції визнається, що трудящі-мігранти та члени їх сімей, зайняті за кордоном, складають незахищену частину населення, чиї права часто не закріплені ні в національному законодавстві приймаючої країни, ні в країні їх походження. Базуючись на принципах рівності можливостей і звернення, Конвенція встановлює, таким чином, і основні стандарти поводження з усіма трудящими-мігрантами незалежно від їх правового статусу [26, с.16].

У захисті прав людини мігранта бере участь Рада з прав людини ООН, яка неодноразово підкреслювала в своїх рекомендаціях, що при застосуванні міжнародних інструментів (конвенцій, протоколів і декларацій) по захисту

прав людини не повинно проводитись поділу на громадян і іноземців. Одним з напрямків діяльності Ради з прав людини є моніторинг захисту прав мігрантів (переважно трудових). Моніторинг здійснює Спеціальний Доповідач з прав людини мігрантів, який готує для Комісії з прав людини ООН щорічну доповідь, а також доповіді по конкретним країнам (після короткострокових візитів).

У коло його обов'язків входить також вивчення шляхів і засобів подолання наявних перешкод на шляху захисту прав людини для цієї вразливої групи, включаючи проблеми, пов'язані з поверненням незадокументованих осіб і осіб, які перебувають в країні незаконно (в неурегульованій ситуації). Доповідач з прав мігрантів має право: запитувати і отримувати інформацію від усіх відповідних джерел, включаючи самих мігрантів, про факти порушення прав людини щодо них або їхніх сімей; виробляти відповідні рекомендації щодо запобігання і виправлення порушень прав мігрантів, де б вони не відбувалися; сприяти ефективному застосуванню відповідних міжнародних норм і стандартів у цій галузі; рекомендувати дії і заходи для застосування на національному, регіональному та міжнародному рівнях щодо викорінення порушень прав людини-мігранта [27, с. 312].

В даний час питання міграції стають предметом все більш детального міжнародного правового регулювання. Це дає підстави, за твердженням фахівців, розглядати виділення норм у сфері регулювання міграційних відносин в інститут в рамках міжнародного права [26, с.16] та виділення підгалузі – міжнародного міграційного права. Зокрема, Ю. Пархомова пояснює це тим, що міжнародне міграційне право є цілісним утворенням з автономними суб'єктами та об'єктами і регламентує специфічний вид відносин, а саме міжнародні міграційні відносини [28, с.30-33]. Згідно з визначенням, даним Міжнародною організацією з міграції (МОМ), під міжнародним міграційним правом, яке тісно пов'язане зі сферою захисту

прав людини, розуміється галузь права, за допомогою якої держави прагнуть регулювати окремі аспекти міграції на міжнародному рівні [29, с.7].

Цікавим є дослідження основних інститутів міжнародно-правового регулювання зовнішньої міграції Н. Зінченко, на думку якої, в сучасних умовах на базі низки галузей міжнародного права, насамперед таких, як міжнародне право прав людини, право міжнародних організацій, міжнародне право в період збройних конфліктів, спільно та у взаємодії з принципами і нормами внутрішньодержавного права склалося та діє міжнародне міграційне право, яке є міжгалузевим інститутом права, спеціальні норми якого вступають в особливі функціональні зв'язки, забезпечуючи режим правового регулювання широкого спектру міграційних відносин і маючи тенденцію до еволюціонування в якісно нове правове утворення – спеціалізовану підгалузь міжнародного права прав людини [30, с.3].

Тенденцію поступової трансформації міжнародного міграційного права у самостійну галузь права відмічають й інші науковці, зокрема, О. Піскун [31], Н. Тоцкий [32] та інші.

Деякими науковцями універсальні норми міжнародного права, які регулюють відносини між усіма суб'єктами міграційних відносин, визнаються як загальновизнане міжнародне право з питань соціального переміщення та соціальної мобільності населення [27, с. 21].

Крім міжнародних договорів з прав людини, в рамках ООН прийнято велику кількість так званих норм «м'якого права»: декларацій, принципів, кодексів і правил поведінки, які хоча і не носять обов'язкового характеру для застосування, проте, відіграють певну роль у формуванні громадської думки і вироблення національної політики з цих питань та реалізуються державами на добровільних засадах [26, с.19]. Такими є, наприклад, Декларація ООН про територіальний притулок (1967 р.), Декларація про права осіб, що належать до національних, етнічних, релігійних і мовних меншин (1992 р.), «Багатосторонні основи МОП з питань міграції робочої сили на базі дотримання прав людини » (2005 р.) і інші.

Таким чином, як справедливо відмічає А. Алієв, ООН в рамках загальноновизнаних принципів міжнародного права і принципів міжнародно-правового захисту прав людини вироблені специфічні принципи, що регулюють правове становище мігрантів, серед яких називаються принципи: недопустимості дискримінації мігрантів; застосування до трудящих-мігрантів національного режиму в сфері соціального забезпечення; спрощення державою переказу грошей мігрантами та надання їм інших митних пільг; незастосування подвійного оподаткування до заробітної плати трудящих-мігрантів; збереження та заохочення освітніх і моральних цінностей мігрантів і членів їх сімей [24, с.234-238].

Однак, основоположним принципом міжнародної міграції вважається, закріплене у Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, право на свободу пересування. Як правильно стверджує Н. Вороніна, право на свободу пересування не повинно піддаватися будь-яким обмеженням, за винятком тих обмежень, які відповідно до закону необхідні для захисту національної безпеки, громадського порядку, здоров'я людей чи моралі, а також прав і свобод інших людей, і що такі обмеження повинні бути передбачені законом, тобто законодавчо закріплені в національному законодавстві, а не вводитися підзаконним актом [26, с.23].

Проблемами міжнародної трудової міграції як складової частини міжнародної міграції займаються також Об'єднана програма ООН щодо вірусу імунодефіциту людини/синдрому набутого імунодефіциту (ЮНЕЙДС); Управління Верховного комісару ООН з прав людини; Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців, Навчальний та науково-дослідний інститут ООН (ЮНІТАР); Управління ООН з наркотиків та злочинності; Фонд ООН у сфері народонаселення (ЮНФПА), а також спеціалізовані установи ООН: Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО), Організація Об'єднаних Націй з питань освіти та

культури (ЮНЕСКО), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Женевська група з міграції [20].

Наприклад, на початку 2001 р. Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців та шведська міграційна служба розпочали спільну ініціативу з метою сприяння діалогу щодо проблем притулку та нерегулярної міграції в державах, які розташовані вздовж східних кордонів ЄС. Ініціатива була названа Седеркопінгським процесом на честь міста Седеркопінг у Швеції, де відбулася перша зустріч. Відзначається, що стратегічною метою цього процесу є приведення законодавства, політик та практик Білорусії, Молдови та України з питань міграції та надання притулку у відповідність із стандартами ЄС, а також створення ефективної та життєздатної регіональної мережі з питань міграції серед держав-учасниць, сприяння прикордонному співробітництву між державами з питань управління притулком, міграцією та кордонами [33]. З 2004 року, цей процес зосереджується на обміні досвідом між державами – новими членами ЄС (Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія та Словаччина) та країнами на зовнішньому східному кордоні розширеного ЄС – Білоруссю, Молдовою та Україною.

Опікується проблемами прав мігрантів і Рада Європи. На регіональному рівні, де в конвенціях і відповідних органах беруть участь держави з близькими історичними, релігійними і культурними традиціями, приблизно однаковим рівнем політичного й економічного розвитку, міжнародний захист прав людини може бути більш ефективним, ніж це можливо на глобальному рівні. Основними документами, прийнятими у межах Ради Європи, що забезпечують захист мігрантів, передусім, трудящих-мігрантів, Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р., Європейська соціальна хартія та Рекомендації парламентської Асамблеї Ради Європи 1277 (1995), 1306 (1996), 1327 (1997), 1334 (1997). Європейська соціальна хартія, зокрема, визначає широке коло прав в економічній і соціальній галузях, серед яких, крім права на працю, на створення робітничих організацій, ведення колективних переговорів і

укладання колективних договорів, особливо наголошує на таких правах, як право на справедливі, безпечні і здорові умови праці, право на справедливую винагороду, право дітей і молоді на спеціальний захист від фізичних і моральних посягань, право працюючих жінок на спеціальний захист у випадку материнства, право кожного працюючого на соціальне забезпечення, право громадян однієї держави-учасниці одержувати прибутки на території іншої на рівній основі з громадянами останньої, право трудящих-мігрантів та членів їх сімей мати однакові умови з громадянами європейських країн щодо винагороди та інших умов праці, включаючи можливості прийняття на роботу, вступу до профспілок, ведення колективних переговорів тощо. Хартія покладає на її учасників обов'язок полегшити возз'єднання сімей іноземних робітників, які мають дозвіл на влаштування на території відповідної держави [18, с.149-157].

Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р., вважаючи, що правовий статус трудящих-мігрантів, які є громадянами держав – членів Ради Європи, повинен регулюватися таким чином, щоб забезпечити їм, у міру можливості, в усіх аспектах умов життя й праці режим, не менш сприятливий, ніж режим, що надається працівникам, які є громадянами держави, що приймає, сприяє поліпшенню соціального становища трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей [34]. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р. врегульовує принципові аспекти правового статусу трудящих-мігрантів, зокрема такі питання, як: працевлаштування, проходження медичного обстеження та професійних іспитів, відшкодування подорожніх витрат, оформлення посвідки на проживання та видачу дозволів на працевлаштування, гарантії возз'єднання сімей, безпеку праці, переказ грошових заощаджень, надання соціальної та медичної допомоги, завершення дії трудових угод, звільнення та повторне працевлаштування тощо [35, с.60].

Питання забезпечення й захисту людини мігранта були предметом розгляду на самітах ОБСЄ. Так, у рішенні Будапештського саміту ОБСЄ

1994 р. зазначається, що держави-учасниці знову підтверджують, що права людини є загальними і неподільними, що захист і забезпечення прав робітників-мігрантів має свій людський вимір. Вони підкреслюють право робітників-мігрантів на вільний прояв своїх етнічних, культурних, релігійних та мовних особливостей і що здійснення цих прав може піддаватися лише таким обмеженням, які встановлені законом і відповідають міжнародним нормам. Поряд з цим було встановлено, що держави повинні вживати належних заходів для більш ефективного запобігання расистських і інших насильницьких проявів нетерпимості щодо робітників-мігрантів і членів їх сімей, засудженню всіх актів дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри і етнічного походження, а також нетерпимості і ксенофобії стосовно робітників-мігрантів. Держави повинні сприяти соціальній інтеграції робітників-мігрантів в тих країнах, де вони законно проживають [36, с.379].

Окремий блок міжнародно-правових документів присвячено правам вимушених мігрантів-біженців і шукачів притулку. Найбільш важливим з них є Конвенція ООН про статус біженців – договір, що має обов'язкову юридичну силу і визначає поняття та обов'язкові елементи статусу біженця, містить мінімальні норми поведіння з біженцями, в широкому обсязі регламентує права й обов'язки біженців на території приймаючої країни, проголошує основоположний принцип заборони примусового повернення тощо [37, с.28]. Відповідно до ст. 1 Конвенції про статус біженців, біженцем є особа, яка «через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання ..., не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [38, с.148].

В основі причин міграції біженців лежать проблеми прав людини, і на цій же основі будується захист біженців та вирішення їх проблем. Тому більшість статей Конвенції присвячені саме правам біженців. Викладена в Конвенції концепція статусу біженця служить відправною точкою для розгляду питання про належні стандарти поводження з біженцями на території договірних держав. Саме в цьому місці акцент в Конвенції зроблений на питаннях соціального забезпечення, доступу до зайнятості та вільним професіям. «Національний режим», тобто створення умов ставлення і поводження з біженцями, які нічим не відрізняються від умов, в яких перебувають громадяни, має забезпечуватися в самих різних галузях, включаючи свободу сповідувати свою релігію і свободу надавати своїм дітям релігійне виховання (ст. 4); захист авторських і промислових прав (ст. 14); право звернення до суду, отримання юридичної допомоги та звільнення від сплати судових витрат (ст. 16); систему пайків (ст. 20); початкову освіту (ст. 22, пункт 1); урядову допомогу (ст. 23); трудове законодавство та соціальне забезпечення (ст. 24, пункт 1); і податки (ст. 29) [39, с.112].

Відповідно до ст. 3 Конвенції держави – учасниці Конвенції зобов'язані застосовувати положення Конвенції до біженців без якої б то не було дискримінації за ознакою їх раси, релігії або країни їх походження. Справедливим є зауваження О. Поєдинок, що у сучасних умовах біженці зазнають дискримінації з різних причин і не всі ці підстави передбачені ст. 3 Конвенції про статус біженців, яка обмежується такими ознаками, як раса, релігія та країна походження і не включає таких ознак, як стать, мова, політичні та інші переконання, соціальне походження, майновий стан тощо [40, с.250-262]. На думку цього автора, це не можна тлумачити як дозвіл здійснювати дискримінацію біженців за ознаками, не перерахованими у ст. 3 Конвенції про статус біженців, - заборона дискримінації за іншими ознаками передбачена міжнародними договорами у сфері прав людини, і ця заборона поширюється і на біженців, оскільки на них поширюється загальний режим захисту прав людини [40, с. 250-262].

На виконання положень Конвенції створено управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), що діє як гуманітарний, неполітичний орган на основі статуту, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 14 грудня 1950 р. Управління прагне забезпечити, щоб уряди вживали всіх необхідних заходів щодо захисту біженців, шукачів притулку, та інших осіб, які перебувають на території їхніх країн або просять допустити їх на територію. УВКБ ООН – єдина міжнародна організація, уповноважена захищати біженців у всьому світі, – прагне також знайти довготривалі рішення для біженців, щоб ті могли повернутися до нормального життя [41]. Верховний Комісар несе зобов'язання перед декількома основними категоріями людей, відомими як «Особи, що відносяться до компетенції УВКБ ООН» [42, с.50-56]. Як правило, це біженці та шукачі притулку, репатріанти, особи без громадянства, а за деяких обставин – особи, переміщені всередині країни. Таким чином, мандат УВКБ ООН ширше тих зобов'язань, які взяли на себе держави – учасниці Конвенції 1951 року про статус біженців та / або Протоколу до неї 1967 року. Крім зобов'язань за цими договорами, держави можуть нести зобов'язання перед біженцями та шукачами притулку, згідно з іншими документами, учасниками яких вони є, принципам міжнародного права або власним національним законодавством [39, с.114].

Під егідою Верховного комісара УВКБ ООН вироблений ряд важливих принципів, які стосуються біженців: рівне надання притулку та несення пов'язаного з ним тягаря усіма державами; надання необхідної гуманітарної допомоги всім категоріям біженців незалежно від їх правового становища; застосування до всіх біженців, чиє повернення на батьківщину загрожує переслідуванням, правила «невислання». Принцип «невислання» (non-refoulement), закріплений у ст. 33 Конвенції, передбачає, що держави-учасниці не будуть висилати чи повертати біженців у країну, де їхньому життю чи свободі загрожує небезпека внаслідок їх раси, релігії, громадянства, політичних переконань тощо. Він не поширюється лише на

осіб, котрі у силу поважних причин розглядаються як загроза безпеці країни, у котрій вони знаходяться, чи тих, стосовно котрих набрав сили судовий вирок за скоєння особливо тяжкого злочину [43, с.56-74].

Отже, Конвенція є важливою віхою у формуванні прагнення світової спільноти вирішувати проблеми вимушеного переміщення. Принципи і норми, що містяться в Конвенції, є загальновизнаними і використовуються як в національному законодавстві, яке регулює відносини з надання притулку в конкретній країні, так і в міжнародному праві, отримуючи свій подальший розвиток і деталізацію в наступних міжнародних та регіональних документах.

Такими регіональними документами, які встановлюють стандарти прав людини мігранта, є акти Ради Європи і Європейського Союзу. Норми про права мігрантів, в тому числі і біженців, містяться як у документах загального характеру, так і у спеціально прийнятих нормативно-правових актах. Так, у Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ 1990 р. зазначається, що держави-учасниці урочисто заявляють, що до числа елементів справедливості, які істотно необхідні для повного вираження гідності, властивої людській особистості, і рівних та невід'ємних прав усіх людей відносяться наступні: всі люди рівні перед законом і мають право без якої б то не було дискримінації на рівний захист з боку закону. У зв'язку з цим закон забороняє будь-яку дискримінацію і гарантує всім особам рівний і ефективний захист від дискримінації за будь-яких ознак; вони будуть поважати право кожної людини залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися в свою країну відповідно до міжнародних зобов'язань держави за міжнародним правом і зобов'язаннями по ОБСЄ. Обмеження цього права будуть носити характер досить рідкісних винятків, будуть вважатися необхідними лише в тих випадках, коли вони відповідають конкретній суспільній потребі, переслідують законну мету. Держави-учасниці підтверджують, що захист і заохочення прав робітників-мігрантів мають свій людський вимір. У цьому контексті вони:

погоджуються, що захист і заохочення прав робітників-мігрантів є завданням всіх держав-учасниць і як такі вони повинні розглядатися в рамках процесу ОБСЄ; підтверджують своє зобов'язання повністю забезпечувати в своєму внутрішньому законодавстві права робітників-мігрантів, передбачені міжнародними угодами, учасниками яких вони є [44].

Водночас, у рішенні Ради міністрів «Толерантність і недискримінація», прийнятому на Зустрічі Ради міністрів ОБСЄ в Маастріхте у грудні 2003 року, було підтверджено обов'язок держав боротися з дискримінацією, нетерпимістю і проявами ксенофобії щодо мігрантів, а також осіб, які шукають притулку та біженців, проводити соціальну інтеграцію тих мігрантів, які законно перебувають на території держави [45].

Спеціальними регіональними актами, які присвячені захисту прав біженців, є, наприклад, Дублінська Конвенція 1990 р., у якій держави учасниці, у відповідності з своїми загальноприйнятими гуманітарними традиціями гарантувати належний захист біженців, встановлюють відповідальність держав за розгляд клопотань про надання притулку в одній з держав-членів Європейського Співтовариства. Підписавши цю Конвенцію, «держави-члени зобов'язуються вивчати клопотання будь-якого іноземця, який звернувся до них з проханням про надання притулку на кордоні або на території однієї з них» [46]. Або, наприклад, Резолюція Ради Європи №14 «Про надання притулку особам, котрим загрожує небезпека переслідування», у якій передбачено, що уряди держав-членів повинні «забезпечити становище, при якому нікому не може бути відмовлено в допуску до кордону або в переході кордону, ніхто не може бути виселений за межі держави або підданий іншим діям, в результаті яких (шукач притулку) буде змушений повернутися на територію країни, де йому загрожує небезпека переслідування ... » [47, с.2].

Варто згадати також прийняту у вересні 2005 р «Загальну Програму про інтеграцію» (A Common Agenda for Integration), яка визначає систему інтеграції громадян третіх країн на території країн ЄС. В першу чергу

Програма присвячена питанням правового регулювання інтеграції біженців, проте окремі її положення застосовуються до інших категорій мігрантів - надання мігрантам легального статусу на території країни перебування, захист прав і законних інтересів, законне використання трудових навичок мігрантів, заборона їх експлуатації, а також повагу та толерантність по відношенню до мігрантів [48].

Таким чином, в результаті проведеного дослідження, можна констатувати, що міжнародне співтовариство виробило достатню нормативну базу для застосування до міграції підходу, орієнтованого на захист прав мігрантів. Міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав людини-мігранта, на нашу думку, можна визначити як закріплені загальновизнаними міжнародними актами норми-принципи, що встановлюють єдині правила, яких держави повинні дотримуватися у ставленні до мігрантів, визначають необхідний рівень державної регламентації та забезпечення прав людини мігранта з можливим відхиленням у тій чи іншій державі у бік конкретизації чи підвищення і входять у загальну систему захисту прав людини.

Визнаючи за мігрантами весь комплекс прав людини, світова спільнота направляє зусилля на дотримання прав людини мігранта та забезпечення безпечної, упорядкованої й організованої міграції за рахунок посилення ефективності діяльності інститутів і структур, що вже існують, а також шляхом створення нових з акцентом на більш широке залучення національних неурядових правозахисних та належних позасудових механізмів, до яких відноситься і інститут омбудсмана.

Омбудсман з питань міграції відіграє важливу роль у сприянні й реалізації основоположних міжнародних принципів й прав трудових мігрантів, впливає на процес удосконалення міграційної політики і практики, сприяє формуванню програм забезпечення справедливої міграції, що не лише гарантують дотримання основних прав мігрантів, а й відкривають перед ними реальні можливості у сфері гідної праці.

2.2. Права мігрантів як об'єкт конституційно-правового регулювання

Відповідальними за втілення у життя міжнародно-правових норм у галузі прав людини є держави. Як зазначено у Декларації про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загальновизнані права людини та основні свободи, кожна держава несе основну відповідальність і обов'язок захищати, заохочувати і здійснювати всі права людини і основні свободи, зокрема шляхом прийняття таких заходів, які можуть знадобитися для створення всіх необхідних умов в соціальній, економічній і політичній, а також в інших галузях і правових гарантіях, необхідних для забезпечення того, щоб всі особи під її юрисдикцією, індивідуально і спільно з іншими, могли користуватися всіма цими правами і свободами на практиці [49].

Держави закріплюють на конституційному рівні певну теоретично-правову концепцію прав людини, яка ґрунтується на загальновизнаних принципах і стандартах міжнародного права та спирається на універсальні гуманістичні ідеї класичних концепцій походження прав людини. Відповідно до національних концепцій прав людини, держави визнають забезпечення прав і свобод громадян своєю головною метою та встановлюють відповідні гарантії по створенню ефективних умов їх реалізації та захисту. Положення конституцій щодо забезпечення прав людини покладені в основу формування національної системи захисту прав і свобод людини і громадянина.

Права людини як вища соціальна суспільна цінність є об'єктами загальних конституційних правовідносин та отримують закріплення в конституційних принципах, у загально-регулятивних нормах і програмних положеннях. Варто погодитись із твердженням К. Бабенко, що конституювання прав людини як об'єкту конституційного захисту є необхідним процесом, який є невіддільним від формування ідеї правової держави і демократії [50, с.1].

Поняття конституційно-правового регулювання у науковому дискурсі трактується як «політико-правовий вплив на суспільні відносини» [51, с.3], «початковий етап свідомого і планомірного впливу людей на процес суспільного виробництва» [52, с.78], «нормативно-організаційний вплив на певні суспільні відносини з метою їх упорядкування» [53, с.137], «багатогранне політико-правове явище, що відбивається у взаємозалежному поєднанні конституційної ідеології, конституційної теорії і конституційної практики розвитку державності» [54, с.12-24]. Конституційно-правове регулювання носить цілеспрямований характер й здійснюється за допомогою системи правових засобів, специфічних методів правового регулювання, які забезпечують досягнення бажаних результатів.

Особливість розвитку конституційних правовідносин сучасного періоду полягає в універсалізації основних прав і свобод, поширенні гарантій і заходів захисту не тільки на громадян, але і на іноземних громадян та осіб без громадянства. Спостерігається загальна тенденція зближення правового статусу громадян і іноземних громадян, осіб без громадянства, що законно перебувають на території приймаючої держави. Приєднавшись до основоположних міжнародних документів з прав людини, держави тим самим зобов'язалися дотримуватись принципів прав людини, в тому числі й принципу свободи пересування та гуманного ставлення до біженців, шукачів притулку та переміщених осіб. Права людини мігранта входять у загальну систему прав людини як об'єктів конституційно-правового регулювання. У конституціях, як правило, закріплюються концептуальні основи правової політики у галузі прав іноземних громадян. Так, відповідно до ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [55]. Такими винятками, наприклад, є право на участь у виборчому процесі, де право обирати і бути обраними до виборних органів

влади мають лише громадяни України. За Конституцією України іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Більш детальна регламентація прав мігрантів відбувається за допомогою норм галузевого законодавства, в першу чергу – міграційного, яке встановлює основні напрями державної міграційної політики, визначає обсяг прав мігрантів, встановлює компетенцію у сфері міграції відповідних органів державної влади.

До міграційного законодавства України належать Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Концепція державної міграційної політики», затверджена Указом Президента України від 30 травня 2011 року, та інші укази Президента та постанови уряду.

Приймаючи законодавчі акти у сфері міграції, держави повинні дотримуватися прийнятих на себе зобов'язань по міжнародним документам, які встановлюють певні стандарти у галузі прав мігрантів. Форми такого законодавства у різних країнах можуть бути різними в залежності від їх правових традицій, геополітичних та історичних передумов тощо. Держави можуть передбачати більш широкі права, ніж передбачено у міжнародних договорах, але не можуть використовувати національне законодавство для звуження зобов'язань, які містяться в ратифікованих ними міжнародних договорах. Більш того, згідно норм і звичаїв міжнародного права, навіть у випадку неприйняття відповідного національного законодавства, держава не звільняється від зобов'язань по договорах, у яких вона приймає участь.

За законодавством України мігрантам надаються додаткові права, які залежать від особливостей їх конституційно-правового статусу. Так, іноземні громадяни чи особи без громадянства, які іммігрували до України, стосовно

яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, відповідно до ст. 13 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» мають право на: тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України; проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців; безоплатну правову допомогу в установленому порядку; інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України [56].

Особи, які набули статусу біженця чи особи, які потребують додаткового захисту, відповідно до ст. 15 зазначеного Закону мають рівні з громадянами України права на: пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом; працю; провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; відпочинок; освіту; свободу світогляду і віросповідання; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів; володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу в установленому порядку [56].

Особи, яким надано тимчасовий захист, мають право на: безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях; забезпечення достатнім харчуванням, ліками, одягом; отримання роботи в Україні на

строк, на який надано тимчасовий захист; отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні; свободу пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; безоплатну невідкладну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я; користування іншими правами, які їм гарантуються відповідно до міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України (ст. 20) [56].

Додаткові права внутрішніх переселенців на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіти, безпечні умови життя і здоров'я, отримання гуманітарної та благодійної допомоги тощо передбачені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [57].

Як відомо, саме нормативно-правове закріплення прав ще не забезпечує їх практичного здійснення й, не отримавши підкріплення ефективним механізмом захисту, є декларативним наміром прийнятих нормативно-правових актів. Варто погодитись із думкою, що право людини розглядається не лише як виключна можливість набувати матеріальні й нематеріальні (в тому числі – духовні, культурні) цінності, надана людині від природи чи зафіксована у законах держави, але й як обов'язкова наявність гарантій перетворення цієї можливості у реальність, реальний процес такого перетворення і позитивний результат останнього [58, с.14]. Тобто, людина має дане право лише у тому випадку, коли реально може набути і набуває блага, що є предметом даного права.

Для забезпечення прав людини, в тому числі й людини-мігранта, держава встановлює відповідні політичні, економічні, соціальні і юридичні гарантії, які відіграють ключову роль у механізмі реалізації прав людини. Вся система державного гарантування прав і свобод ґрунтується на демократизмі громадянського політичного ладу, внаслідок чого і сама правова держава конституційно характеризується як демократична.

Під гарантіями прийнято розуміти «умови і засоби, які забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод людини і громадянина» [59, с.171], «систему умов, що забезпечують задоволення благ і інтересів людини» [60, с.299], «комплекси встановлених законом засобів і способів здійснення прав і свобод, захисту їх від можливих чи реальних порушень» [58, с.15]. Найбільш розгорнуте пояснення сутності гарантій надав Л. Воєводін, на думку якого «в широкому плані поняттям «гарантії» охоплюється вся сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, які спрямовані на справжню реалізацію прав і свобод громадян, на усунення можливих причин і перешкод їх неповного або неналежного здійснення і захист прав від далеко частих в наші дні порушень. Хоча ці чинники різноманітні, але відносно процесу реалізації прав і свобод вони є умовами, засобами, способами, прийомами і методами правильного його здійснення. Тому під гарантіями слід розуміти умови і засоби, що забезпечують фактичну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод всіх і кожного» [61, с.87]. Від рівня й якості гарантій залежать ефективність реалізації прав, успішне попередження чи припинення порушень прав, справедливе поновлення порушених прав [58, с.16].

Узагальнення існуючих у доктрині конституційного права понять гарантій прав людини дає можливість визначити поняття гарантій прав людини-мігранта, під якими, на наш погляд, варто розуміти передбачені Конституцією та конкретизовані в нормативно-правових актах України політичні, економічні, соціальні, юридичні, культурні та моральні умови і засоби, які забезпечують найбільш повне і всебічне забезпечення реалізації, дотримання та охорони прав мігрантів.

Гарантії забезпечення прав і свобод людини поділяються на загальні, спеціальні та організаційні. Загальні гарантії – система економічних, політичних, духовних та інших відносин, умов, факторів, які декларуються конституцією і без яких права людини носили б чисто формальний характер. Спеціальні гарантії направлені на охорону і захист окремих категорій

громадян, до яких, зокрема, відносяться і мігранти. Організаційні гарантії стосуються діяльності держави, її органів, посадових осіб у сфері нормотворчості, правозастосування та здійснення заходів процедурного й контрольно-наглядового характеру, направлених на вироблення й виконання державою завдань соціальної і правової політики [59, с.172]. Організаційні гарантії припускають, зокрема, розробку і проведення в життя програм, спрямованих на підвищення рівня зайнятості населення, зниження рівня злочинності, смертності, наркотизації населення, забруднення навколишнього середовища тощо.

Спеціальні гарантії забезпечення прав і свобод мігрантів, як і додаткові права, обумовлені особливостями їх приналежності до певної категорії мігрантів. Так, для іммігрантів, що перебувають в Україні на законних підставах, гарантії направлені, передусім, на їх успішну інтеграцію в українське суспільство.

У рамках дотримання основних принципів політики інтеграції мігрантів у Європейському Союзі інтеграцію можна визначити як динамічний двосторонній процес взаємного пристосування всіх іммігрантів та мешканців приймаючої країни, результатом якого є забезпечення усім рівних громадянських, соціальних та економічних можливостей [62, с.208].

Поняття інтеграції мігрантів як процесу їх «входження» в соціум країн імміграції, їх адаптації та подальшої приживлюваності в цьому суспільстві є відносно новим: воно стало предметом широкої суспільної дискусії та державної політики в європейських та інших країнах світу в останній третині ХХ ст. [63, с.23-33]. Концептуальна дискусія про політику інтеграції мігрантів має особливе значення і для України, яка не має ще достатнього досвіду в галузі інтеграційної політики та управління процесами міжнародної міграції.

Інтеграційна політика – це система законодавчих заходів і практичних механізмів, які регулюють процеси включення іммігрантів у суспільство, що приймає, відповідно до його економічних, демографічних, геополітичних,

соціальних і культурних цілей. За висновками міжнародних організацій інтеграція – це поступовий процес, який проходить на трьох рівнях: на правовому рівні: іммігрантам надається все більше широке коло прав, подібних до прав громадян країни, що приймає, а в кінцевому рахунку вони отримують право на постійне проживання і, можливо, громадянство; на економічному рівні: поступово слабшає залежність іммігрантів від допомоги держави притулку або від гуманітарної допомоги, і вони все більше забезпечують себе, знаходячи здатність жити самостійно і вносити внесок в місцеву економіку; на соціальному і культурному рівнях: взаємодія між іммігрантами та місцевою громадою дозволяє іммігрантам брати участь в громадському житті своєї нової країни [64].

Від ефективності політики інтеграції залежить розширення життєвих можливостей такої уразливої групи, як мігранти. Адже, як зазначається у Доповіді ПРООН про людський розвиток за 2016 р. під назвою «Людський розвиток для усіх і кожного», презентація якої відбулася 27 березня 2017 року у Стокгольмі, в числі тих, кому різні бар'єри, не тільки економічні, а й також соціально-політичні і культурні, систематично перекривають доступ до досягнень людства, знаходяться й мігранти та біженці, які належать до однієї з найбільш маргіналізованої частини населення, що і досі залишається обділеною стосовно пріоритетних показників глобального розвитку, не мають достатніх можливостей впливати на політику і інститути, які визначають їх життя. У зв'язку з цим автори доповіді закликають приділяти більш ретельну увагу питанням розширення прав і можливостей таким маргіналізованим групам й підкреслюють важливість врахування думки цих соціальних груп у процесах прийняття рішень [65].

Саме для сприяння добробуту іммігрантів, забезпечення їх економічних, соціальних, культурних і громадянських прав та їх інтеграції у суспільство, необхідні спеціальні гарантії держави. Такі гарантії включають в себе політику та заходи, що забезпечують рівний доступ до державних, передусім, соціальних послуг (базових послуг охорони здоров'я, освіти,

соціальної допомоги і страхування) та правового захисту, а також участь іммігрантів у процесах прийняття рішень, що стосуються їхнього життя.

З одного боку, як слушно зазначає О. Риндзак, інтеграція означає, що суспільство, що приймає, має створити умови для повного залучення мігрантів до економічного, соціального, культурного та політичного життя. З іншого – саме за умов інтеграції іммігранти сприймають соціально-культурні норми й цінності суспільства, що приймає, зберігаючи при цьому власну національну ідентичність [62, с.209].

На забезпечення інтеграції іммігрантів в Україні прийнятий «План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року». Завдання, які повинні виконуватися в рамках реалізації програми з інтеграції біженців та інших іммігрантів, умовно можна згрупувати за такими напрямками: забезпечення надання первинної безоплатної правової допомоги; освітня сфера: організація функціонування адаптаційних курсів, розроблення уніфікованих програм вивчення мови, культури, законодавства, заходи щодо підвищення рівня правової культури біженців тощо; сфера охорони здоров'я: забезпечення доступу до медичної допомоги, реалізація проектів та консультацій з надання медичної та психосоціальної допомоги тощо; надання соціальних та публічних послуг: утворення центрів соціальної інтеграції, забезпечення надання соціальних послуг біженцям, які знаходяться у складних соціальних обставинах, забезпечення права на соціальний захист у разі безробіття тощо; забезпечення права на житло: створення пунктів тимчасового утримання, вивчення можливостей надання житла та розроблення програми надання доступного житла; працевлаштування: сприяння працевлаштуванню біженців, проведення роботи з роз'яснення питань щодо регіонального ринку праці; просвітницька діяльність: висвітлювання ходу реалізації політики з інтеграції біженців тощо [66].

Але, як зауважують представники УВКБ ООН, документ, до якого УВКБ ООН надав свої коментарі, радикально відрізняється від того, який

було прийнято Кабінетом Міністрів України. З огляду на це, УВКБ ООН вважає, що 40 з його коментарів взагалі не було взято до уваги, 7 - було взято або частково взято до уваги, 15 коментарів було визнано неактуальними (відповідні частини плану було видалено або значно змінено). Тому, попри позитивну тенденцію, формулювання звучать досить невизначено і декларативно [67].

Крім того, як зазначається у Звіті фахівців Аналітичного центру CEDOS з дослідження державної політики та суспільних процесів у сферах освіти, міграції та міського розвитку, «в планах інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, містяться програмні положення, наявність яких викликає подив та які не піддаються класифікації. До них належать, зокрема, забезпечення надання соціальних послуг та психологічної допомоги українським мігрантам, які повернулися в Україну, інформування населення щодо ризиків трудової міграції та щодо порядку вирішення питань, пов'язаних із працевлаштуванням за кордоном. Це свідчить про низьку якість підготовки програм інтеграції та нерозуміння необхідності використання різних підходів до різних соціальних груп. В одному з документів міститься пункт «здійснювати заходи, спрямовані на захист вітчизняного ринку праці». Важко сказати, як подібна антиімміграційна норма корелює з інтеграцією біженців» [68, с.23].

Входження у сферу зайнятості та участь у системі соціально-трудових відносин являється одним з найважливіших способів інтеграції іммігрантів у приймаюче суспільство, тому забезпечення права на працю та спрощення умов інтеграції іммігрантів у ринок праці повинно бути ключовим пріоритетом політики інтеграції. Це відповідає вимогам Конвенції МОП №143 «Про трудящих-мігрантів», яка закликає країни – члени МОП боротися із зловживаннями у сфері міграцій і дотримуватися базових прав людини стосовно всіх мігрантів, Рекомендаціям МОП №151 «Про трудящих-мігрантів», які передбачають серед гарантій прав мігрантів, зокрема, право на участь у заходах активної політики зайнятості (доступ до послуг професійної

орієнтації та сприяння у працевлаштуванні, захист зайнятості, надання іншої чи тимчасової роботи або перепідготовки у разі втрати роботи), належні умови праці, в тому числі заходи з безпеки праці й соціального захисту, та належні умови життя, включаючи житло, соціальну допомогу, доступ до освіти та охорони здоров'я [69], Конвенції про статус біженців, у ст. 17 якої зазначено, що держави надають біженцям, які законно проживають на їх території, сприятливе правове становище стосовно права роботи за наймом, що держави повинні сприятливо ставитись до можливості прирівняти права всіх біженців щодо праці з правами громадян своєї країни.

Це положення знайшло своє відображення у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та Законі України «Про зайнятість населення». Зокрема, ст. 3 Закону «Про зайнятість населення» передбачає, що іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, яким надано тимчасовий захист, а також ті, що одержали дозвіл на імміграцію в Україну, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України [70]. Таким чином, Україна не обмежує трудові права іммігрантів та не виключає їх з сфери трудового законодавства.

Національним законодавством України передбачено і право іммігрантів на соціальний захист. Обов'язкове соціальне страхування іноземців, осіб без громадянства та членів їхніх сімей гарантовано «Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [71]. Обсяг забезпечення іноземців, осіб без громадянства та членів їхніх родин за умовами соціального страхування регулюється низкою законів. Так, відповідно до ст. 11 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземні громадяни та особи без громадянства мають право на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги. Стаття 44 Закону «Про страхування» також гарантує рівноправність у страховому

забезпеченні. Стаття 4 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» поширює на ці категорії право отримати виплати та соціальні послуги загальнообов'язкового державного соціального страхування у випадку тимчасової непрацездатності та витрат у зв'язку із народженням дитини чи похованням. Частина 4 ст. 8 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» надає їм право на отримання пенсійних виплат і соціальних послуг із системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування нарівні з громадянами України [72, с.11].

Важливим кроком до впровадження сучасних стандартів соціального захисту трудових мігрантів слід вважати приєднання України у 2007 р. до Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів [34]. Зокрема, ст. 18 Конвенції зобов'язує договірні сторони надавати трудящим-мігрантам та членам їхніх сімей соціальне забезпечення нарівні зі своїми громадянами, забезпечувати їм збереження прав, що набуваються, та набутих прав у сфері соціального забезпечення [73, с.200-201].

При забезпеченні доступу мігрантів до найважливіших соціальних прав експертами Ради Європи пропонується звернути більше уваги на питання недискримінації [72, с.57]. Потенційна небезпека іммігрантів та членів їх сімей до проявів по відношенню до них дискримінації, ксенофобії та расизму, експлуатації й інших порушень прав, особливо при їх маргінальному і низькому статусі, перешкоджає процесу інтеграції [74, с.2]. У науковій літературі під «дискримінацією» (від лат. *Discrimino* - розрізняти, розділяти, робити різницю) розуміється ущемлення або позбавлення прав одних суб'єктів порівняно з іншими без законних на те підстав [75, с.201], будь-яка відмінність, виключення, обмеження або перевага, що заперечує або зменшує рівне здійснення прав [76, с.39]. А під соціально-економічною дискримінацією мігрантів розуміється несправедливе, необґрунтовано-вибіркове поводження з ними на підставі расової чи національної

приналежності, що порушує їх права, обмежує можливості та ставить їх у нерівне становище порівняно з корінним населенням у процесі працевлаштування, кар'єрного зростання, оплати праці, визначення умов і режиму праці, наданні житла тощо [77, с.469-471]. Термін «дискримінація» має точне визначення і стале значення в міжнародному праві. Комітет ООН з прав людини – незалежний експертний орган, що спостерігає за виконанням Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права, – роз'яснив, що в пакті цей термін включає: «будь-яку відмінність, виключення, обмеження або перевагу, за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національного або соціального походження, майнового положення, народження або іншої обставини, і яка має на меті або як наслідок, знищення або применшення визнання, використання або здійснення всіма особами, на рівних можливостях, всіх прав і свобод» [78].

Україна є стороною численних міжнародних договорів у цій галузі, у тому числі Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. Механізм забезпечення запобігання та протидії дискримінації, дія якого поширюється на всіх осіб, які перебувають на території України, встановлений і національним законодавством України. Зокрема, у 2012 році прийнято Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», у якому поняття дискримінації визначається як ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має

правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [79, ст.1].

Розроблений у Законі механізм забезпечення запобігання та протидії дискримінації визначає суб'єктів, які наділені повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, закріплює їх повноваження та встановлює відповідальність за порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації. Зокрема, у ст. 10 зазначеного Закону встановлено, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у рамках здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина та захистом прав кожного на території України і в межах її юрисдикції запобігає будь-яким формам дискримінації та здійснює заходи щодо протидії дискримінації, а саме: здійснює контроль за дотриманням принципу недискримінації в різних сферах суспільних відносин, зокрема у приватній сфері [79, ст.10].

На наш погляд закріплення у законі відповідної норми свідчить про визнання Україною тієї важливої ролі, яку відіграє інститут омбудсмана у забезпеченні прав людини.

Попри позитивні зрушення у законодавчому забезпеченні принципу недискримінації щодо людини мігранта, залишаються певні проблеми. Так, у звітах Європейської комісії із боротьби з расизмом та нетерпимістю зазначено, що у Конституції України слід чіткіше сформулювати зобов'язання держави забезпечити захист від дискримінації. Зокрема, Комісія вважає, що формулювання ст. 24, яка гарантує недискримінацію «громадянам», допускає двояке тлумачення: його можна розуміти як таке, що охоплює також іноземців та осіб без громадянства. Комісія рекомендувала забезпечити «конституційний захист усіх осіб під юрисдикцією України, незалежно від їхнього громадянства, та закріпити в Конституції принцип рівного ставлення, зобов'язання держави забезпечувати рівноправність та право особи на свободу від дискримінації» [80, с.8]. А у Звіті за результатами моніторингового дослідження, проведеного Незалежним центром політичних

досліджень в рамках проекту «Суспільство та проблеми захисту від дискримінації: експертний погляд» за сприяння Міжнародного фонду «Відродження» відмічається, що законодавча та нормативно-правова діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка стосується соціальних та гуманітарних питань, значною мірою не оцінюється в контексті формування політики протидії дискримінації, в діяльності спостерігається брак системного розуміння відповідної політики, змісту та необхідності засобів посиленої підтримки (позитивних дій) для різних груп меншин, координації зусиль у сфері запобігання та протидії дискримінації тощо [81, с.3].

Також, значна частина органів влади та місцевого самоврядування докладає недостатні зусилля до проведення інформаційно-просвітницької роботи з тематики запобігання та протидії дискримінації, а науковим розробкам у цій сфері, аналізу проблем цільових груп у контексті забезпечення рівності прав і можливостей сприяє лише порівняно невелика кількість органів [82, с.4].

До факторів, які сприяють успішній інтеграції іммігрантів, належить також можливість вибору ними культурної ідентичності. У зв'язку з цим, варто погодитись із думкою А. Солодько, котрий вважає, що будуючи політику інтеграції, не можна і не потрібно чекати від біженців повного розчинення в новому соціокультурному оточенні, тобто асиміляції і пропонує закріпити на законодавчому рівні «право на ідентичність», як це передбачено, наприклад, для національних меншин у Законі України «Про національні меншини в Україні», що гарантує всім національним меншинам право на національно-культурну автономію [68, с.11].

Конституційно-правові гарантії додаткових прав іншої категорії мігрантів-внутрішньо переміщених осіб направлені передусім на усунення та мінімізацію негативних наслідків вимушеного переміщення і адаптації переселенців на новому місці проживання. Відповідно до норм міжнародного права держави несуть головну відповідальність за надання більш широкої

допомоги внутрішньо переміщеним особам, за гарантії їх безпеки, а також за усунення корінних причин проблем переміщення [83].

Представниками Міжнародного Комітету Червоного Хреста виділяються чотири групи прав внутрішньо переміщених осіб: 1) права, що стосуються фізичної безпеки й недоторканості (наприклад, право на життя і право на захист від катувань та іншого насильства); 2) базові права, пов'язані із задоволенням нагальних життєвих потреб (право на їжу, питну воду, основні види медичного обслуговування і дах); 3) інші економічні, соціальні і культурні права (наприклад, право на працю, право на реституцію або компенсацію за втрачене майно та право на освіту); 4) інші цивільні і політичні права (наприклад, право на отримання особистих документів, право на участь у політичному житті, доступ до судів і свобода від дискримінації) [84, с.8].

До більш довготривалих питань, пов'язаних з переміщенням, які потребують вирішення, відносяться: повернення та реінтеграція – людина повертається туди, де жила до кризи; місцева інтеграція: людина інтегрується в місцеву громаду, в якому вона опинилася після переміщення; облаштування на новому місці: особа переїжджає на інше, нове місце на території країни і інтегрується в місцеву громаду [84, с.9].

Ключовими проблемами, пов'язаними із здійсненням прав внутрішньо переміщених осіб, є, передусім, відсутність постійного житла; брак вакансій, невідповідність професійної кваліфікації прибулих переселенців потребам ринку праці у новому місці проживання; побоювання роботодавців з приводу того, що працівник не затримається на робочому місці; невизначеність напрямів можливої перекваліфікації внутрішньо переміщених осіб; відсутність належної державної підтримки роботодавців, які могли б сприяти працевлаштуванню зазначеної категорії осіб [85, с.92].

Дотичними для внутрішніх переселенців є й проблеми, пов'язані із проявами нетерпимості та дискримінації з боку представників місцевих громад. Про «спорадичні випадки виникнення непорозумінь у стосунках між

переміщеними особами та приймаючими громадами», про «стигматизацію та дискримінацію, з якими стикаються деякі переселенці за рахунок ситуації, в яку вони потрапили» [86, с.4] повідомляв, наприклад, спеціальний доповідач ООН з питань прав внутрішньо переміщених осіб, у доповіді котрого стосовно ситуації в Україні відмічається, що «з розвитком політичної ситуації дехто відзначав зростання негативного сприйняття внутрішньо переміщених осіб, що впливає на те, який складається образ внутрішньо переміщених осіб, особливо прибулих зі сходу, і яким чином це може вплинути на їх інтеграцію. Декого сприймають як прихильників сепаратистів або не-патріотів на підставі місця їхнього походження, що може вплинути на ставлення до них приймаючих громад та їхню здатність знайти роботу або безперешкодно інтегруватися на новому місці» [87, с.7]. За словами Верховного комісара, внутрішньо переміщені особи зі східної України повідомляли про дискримінацію при пошуку роботи та про те, що потенційні роботодавці «відмовляються наймати людей зі сходу з політичних причин – звинувачуючи їх у підтримці антиурядових сил – або тому, що розуміють, що ті можуть залишити цей регіон найближчим часом» [88, с.8].

В цій ситуації, на наш погляд, важливими є не стільки юридичні гарантії охорони і захисту прав внутрішньо переміщених осіб, передбачених Конституцією та законами України, скільки активізація просвітницько-роз'яснювальної роботи серед мешканців приймаючих громад. Слушною в цьому плані є думка фахівців Інституту економічного прогнозування НАН України, що адаптація переселенців має відбуватися в умовах взаємодії з приймаючими громадами, органами місцевої влади та держави. Успіх цього процесу залежить безпосередньо від активного співробітництва владних структур, громадських об'єднань та місцевих мешканців. Основою реалізації політики підтримки, розселення та допомоги до адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб має стати «соціальна мобілізація», тобто об'єднання зусиль громади, яка активно долучається до безпосередньої участі у вирішенні власних проблем, бере на себе ініціативу щодо реалізації

проектів при вирішенні життєво важливих для членів громади завдань [85, с.92].

Також, заслуговує на увагу думка К. Крахмальової, що зміст гарантії заборони дискримінації за ознакою належності до внутрішньо переміщених осіб, визначеної у ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», не відповідає оновленому визначенню внутрішньо переміщених осіб, відповідним міжнародним стандартам, та пропозиція цього автора внести зміни до ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», виклавши її наступним чином: «Внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами» [89, с.6].

Отже, на підставі аналізу доктринальних і законодавчо визначених положень сформулюємо поняття прав людини мігранта як об'єкту конституційно-правового регулювання – це визнані світовим співтовариством і утверджені та гарантовані державою можливості і домагання людини мігранта в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах приймаючої країни на користування елементарними і найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного і гідного існування і розвитку на основі принципів рівноправності й недискримінації.

Характерними ознаками прав людини мігранта є: тимчасовий характер – до моменту натуралізації або повернення іммігранта у країну свого громадянства; можливість обмеження державою у відповідності до законів (виборчі права, право обіймати певні посади); спеціальна процедура отримання деяких прав (необхідність дозволу на працевлаштування).

Умовно права мігрантів можна поділити на: основні (абсолютні), які гарантуються Конституцією і якими мігранти користуються на недискримінаційній основі на рівні з громадянами країни; відносні – які можуть бути обмежені або вимагають певної процедури отримання; специфічні (додаткові) – які надаються для інтеграції і адаптації мігрантів і впливають з міжнародних стандартів захисту прав людини мігранта.

В свою чергу додаткові права поділяються на: права іммігрантів, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; права осіб, які набули статусу біженця чи особи, які потребують додаткового захисту; права осіб, яким надано тимчасовий захист; права внутрішньо переміщених осіб, які надаються їм для адаптації і усунення наслідків вимушеного переміщення.

2.3 Конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах.

Одним із напрямів удосконалення конституційно-правового механізму захисту прав людини є формування і поліпшення взаємодії правозахисних інститутів, зокрема, які стоять на сторожі прав осіб, що належать до категорії найменш захищених, в тому числі мігрантів. Провідна роль серед таких інститутів належить інституту омбудсмана, зокрема, омбудсмана з питань міграції, який справедливо вважається «важливим фактором укріплення законності й правової основи у діяльності виконавчої влади» [90, с.7]. Місце і конституційно-правовий статус інституту омбудсмана в системі державної влади визначається сутністю та особливостями державного устрою з урахуванням історично сформованих національно-державних традицій, форм правління і політичних режимів, і також тісно пов'язане з реформуванням соціальної структури суспільства, правової свідомості, соціальної активності і відповідальності громадянського суспільства [91, с.7]. Поряд з цим,

феномен «інституційної гнучкості» інституту омбудсмана полягає у його здатності вбудовуватися в національну державно-правову систему, не змінюючи і зберігаючи свої базові характеристики і первісний концепт. Інституційна гнучкість омбудсмана обумовлює однорідність і ідентичність природи його правового статусу в більшості держав: призначення на посаду та звільнення з посади представницьким органом влади, високий соціальний статус кандидата, рекомендаційний характер повноважень, незалежність як найважливіша риса статусу, що має різний рівень забезпеченості в залежності від політичного режиму держави [92, с.18].

Конституційно-правовий статус омбудсмана – широка категорія, яка визначається сукупністю прав, обов'язків, повноважень і відповідальності, що впливають із правової основи його діяльності.

Термін «статус» широко вживається в законодавстві і в юридичній літературі. У філософському тлумаченні «статус» (від лат. status «стан, положення») – це соціальне, співвідносне положення (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, яке визначається за низкою ознак, специфічних для такої системи (економічних, професійних, етнічних та інших) [93, с.488]. Політичний словник визначає «статус» як сукупність прав й обов'язків, що визначають юридичне положення особи, державного органа або міжнародної організації; комплексний показник положення певної спільності, групи або індивідів у соціальній системі, один із найважливіших параметрів соціальної стратифікації [94, с.400].

Нарівні з терміном «правове становище» термін «правовий статус» зазвичай застосовують тоді, коли мова йде про характеристики того чи іншого суб'єкта правовідносин. В теорії права «статус суб'єкта права», більш загальна правова категорія, зазвичай розглядається як сукупність, система, комплекс основних прав і обов'язків, що належать суб'єкту права, встановлених нормами об'єктивного права незалежно від участі суб'єкта в конкретних правовідносинах [95, с.301]. Категорія «конституційно-правовий статус» в доктрині конституційного права визначається як сукупність

правових норм, що містяться в Конституції та інших джерелах конституційного права, закріплюючих систему елементів, що характеризують функції і призначення, структуру, компетенцію, порядок діяльності, а також взаємини даного органу з іншими суб'єктами суспільних відносин.

Відповідно до цього, конституційно-правовий статус омбудсмана розглядається як «встановлене Конституцією та іншими джерелами конституційного права положення омбудсмана як незалежного контрольно-правозахисного органу в системі державного апарату, що характеризує природу і межі повноважень омбудсмана, порядок їх набуття і припинення, принципи і гарантії діяльності, питання юридичної відповідальності» [92, с.7], як «цілісна, конституційно обумовлена впорядкована сукупність взаємодіючих елементів правового механізму, функціонування якого спрямовано на захист порушених прав і свобод, на досягнення стану їх стійкої захищеності» [96, с.179].

Елементами конституційно-правового статусу омбудсмана є: порядок призначення на посаду та звільнення з посади; сфера компетенції і обсяг повноважень; принципи і гарантії діяльності; юридична відповідальність.

У визначенні правового статусу омбудсмана вирішальну роль відіграють принципи організації діяльності інституту. Принципи, які визначають основний зміст, форми і методи діяльності омбудсмана, виступають фундаментальною основою діяльності омбудсмана та мають особливе значення для виконання ним функції захисту прав і свобод людини від зловживань і свавілля з боку державного апарату і посадових осіб. Ці принципи ґрунтуються на прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН у 1993 р. «Принципах, пов'язаних зі статусом національних організацій» (відомих як «Паризькі Принципи») – набору міжнародних стандартів, які формують і визначають роботу національних правозахисних установ, в тому числі й інституту омбудсмана. Міжнародно-узгоджені Паризькі принципи задають мінімальні стандартизовані критерії для створення і функціонування

національних правозахисних установ, визначають їх роль, склад, статус і функції. Національні правозахисні установи повинні відповідати принципам, які визначають їх завдання в галузі прав людини і передбачають їх незалежність, широкий мандат з прав людини, достатнє фінансування і інклюзивні та прозорі процеси відбору та призначення. Принципи широко визнаються в якості критеріїв законності та надійності установ [97].

У Паризьких принципах перерахований ряд обов'язків національних інститутів, які поділяються на п'ять категорій. По-перше, інститут повинен проводити моніторинг будь-якої ситуації порушення прав людини, якою він вирішує зайнятися. По-друге, інститут повинен мати можливість консультувати уряд, парламент і будь-яку іншу компетентну установу з приводу особливих порушень, з питань, що стосуються законодавства і загального дотримання та виконання міжнародних договорів з прав людини. По-третє, інститут мав би відноситись до регіональних і міжнародних організацій. По-четверте, інститут мав би мати дозвіл на навчання та інформування в області прав людини. По-п'яте, деяким установам надається квазісудова сфера компетенції [98, с.1].

І хоча Паризькі принципи як програмно-правові документи, що носять квазіправовий характер («soft law»), формально не пов'язують держави зобов'язаннями, проте, як доводить практика багатьох країн, відповідність державних правозахисних органів даним принципам істотно впливає на забезпечення їх незалежності та ефективного функціонування [99, с.28].

Ці принципи були додатково уточнені Резолюцією 67/163, прийнятої Генеральною Асамблеєю «Роль омбудсмана, посередника та інших національних правозахисних інститутів з просування і захисту прав людини» від 20 грудня 2012 р., яка закликає держави-учасники: заснувати незалежні і автономні інститути омбудсмана; забезпечити омбудсмана відповідною законодавчою базою та фінансуванням; активно посилювати інформування про важливу роль омбудсмана [100].

Про принципи діяльності регіональних, місцевих та спеціалізованих омбудсманів говориться також у резолюції 80(1999) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Про роль уповноважених/омбудсманів у захисті прав громадян» [101, с.106-112].

У наукових правових дослідженнях висвітлюються питання значення принципів як «синтезуючих засад, об'єднувальних зв'язків, ідеологічної основи для виникнення, становлення і функціонування» [102, с.11] різних видів омбудсманів. Так, Д. Феоктістов вважає, що основними принципами, що забезпечують ефективне функціонування омбудсмана, є: законність, незалежність, субсидіарність, неупередженість, справедливість, гласність, доступність, принцип співпраці, перманентність, конфіденційність, принцип мови діловодства. Дані принципи він класифікує на наступні групи: матеріальні – принципи, що стосуються лише статусу омбудсмана (незалежність, субсидіарність, перманентність); процесуальні – принципи, які стосуються процесуальних питань діяльності омбудсмана (гласність, доступність, принцип співпраці, принцип мови діловодства); суміжні – принципи, що поєднують в собі елементи статусу омбудсмана та окремих процесуальних аспектів його діяльності (законність, неупередженість, справедливість, конфіденційність) [92, с.19].

Н. Наулік пропонує класифікувати принципи діяльності омбудсманів, поділяючи їх на загальні (гуманізму, законності, незалежності, демократизму, рівності) та спеціальні принципи (самостійності, виборності, недоторканності, деполітизованості, несумісності посад, субсидіарності, об'єктивності й неупередженості, обов'язковості співпраці, відкритості і гласності, конфіденційності відомостей щодо особи у справі, професіоналізму) [102, с.12]. Схожої думки дотримується й Л. Голяк, котра поділяє принципи омбудсмана на загальні для всіх правозахисних інститутів у сфері прав людини – гуманізму; законності; демократичності; рівності; справедливості; поділу влад; інтеграції у міжнародну систему захисту прав людини; галузеві, що властиві всім омбудсманам, зокрема, спеціалізованим –

незалежності (інституціональної, функціональної та персональної), деполітизованості, доступності (інформаційної та організаційної), об'єктивності (неупередженості), відкритості (гласності), публічності (широке освітлення діяльності омбудсмана у засобах масової інформації); взаємодії з іншими державними органами щодо забезпечення прав людини; безперервності функціонування інституту омбудсмана; субсидіарності; оперативності (поновлення порушених діями адміністрації прав особи за мінімальний строк із початку провадження у справі); спеціальні, що властиві окремим видам спеціалізованих омбудсманів – відносної самостійності; попередження дискримінації, поваги до традицій і звичаїв (наприклад, для омбудсманів із захисту прав національних меншин), рівного поводження (для омбудсманів із рівних можливостей), можливості суміщення посад [103, с.62].

Іншими науковцями при дослідженні інституту омбудсмана дається лише перелік принципів його діяльності без визначення їх класифікації. Так, А. Семенова до принципів діяльності омбудсманів відносить: незалежність, доступність (інформаційна, організаційна), оперативність, законність, справедливість, гласність, взаємодія з іншими державними органами, що забезпечують права і свободи людини і громадянина, відповідність поставлених перед омбудсманом завдань і наданих йому повноважень [104, с.15]. Ю. Спичак, визначаючи принципи омбудсмана як засадничі підвалини юридичного характеру, що охороняються державою і правом, на основі яких здійснюється регламентація правового статусу омбудсмана, а також реалізація його повноважень, виділяє такі принципи, як: незалежність; безперервність функціонування; політична нейтральність; конституційність і законність; повага гідності особистості; відкритість; конфіденційність розслідувань; субсидіарність і неантагоністичне ставлення до підконтрольних органів публічної влади [105, с.13].

Як бачимо, серед принципів, що пропонуються науковцями, виокремлюється низка найбільш часто згадуваних – це незалежність,

законність, політична нейтральність (деполітизованість), відкритість, публічність і доступність, субсидіарність та взаємодія з іншими органами щодо забезпечення прав людини. Всі вони мають важливе значення у забезпеченні ефективного функціонування інституту омбудсмана [106, с.121-129]. Адже, як справедливо зазначає О. Лукашова, такі демократичні риси інституту омбудсмана, як незалежність, відкритість, доступність для громадян, сприяють тому, що омбудсман набуває міцних позицій у механізмі адміністративно-правового захисту прав людини [107, с.434].

Але, з огляду на специфіку діяльності інституту омбудсмана з питань міграції, яка полягає у більш тісних контактах з іноземним елементом, на наш погляд, слід акцентувати також увагу й на таких моральних (етичних) принципах омбудсмана, як принципи гуманізму, справедливості, недискримінації та толерантності, професіоналізму та компетентності, дотримання у роботі норм міжнародного права, мобільності та вміння переконувати.

Вважаємо, що принципи діяльності омбудсмана з питань міграції можна класифікувати на такі групи: принципи, що стосуються порядку заснування інституту омбудсмана; принципи функціонування інституту; принципи професійної етики омбудсмана. До першої групи відносяться такі принципи, як принцип правової (конституційної) гарантії; загальні критерії для вибору і призначення омбудсмана; наділення статусом органа державної влади або службовця високого рангу; принцип незалежності (від інших державних та політичних структур, фінансова та матеріально-технічна незалежність). До другої – принципи законності та верховенства права; демократичності; політичної нейтральності; загальної поваги до прав людини; доступності й гласності; принцип субсидіарності та взаємодії з іншими правозахисними органами. До третьої – принципи толерантності й недискримінації, запобігання расизму й ксенофобії, неупередженості, чесності й справедливості [106, с.121-129].

Отже, діяльність омбудсмана ґрунтується на принципах, які мають особливе значення для виконання ним функції захисту прав людини від зловживань і свавілля з боку державного апарату і посадових осіб. Принципи організації діяльності омбудсмана з питань міграції, як інших омбудсманів, дозволять підвищити ефективність своїх дій у сфері захисту прав людини, у даному випадку людини мігранта, нададуть можливість працювати на перспективу, передбачати і попереджувати проблеми, що створюють загрози правам людини, на основі особистого прикладу омбудсмана дозволять посилити вплив етичного фактору у діяльності суб'єктів державної влади.

Правові основи статусу омбудсмана з питань міграції закладені у законах, які регламентують діяльність цього інституту. Як показує практика, така регламентація може здійснюватися або спеціально призначеним для цього законодавчим актом, або положення про омбудсмана включаються у загальні закони, що регулюють відносини відповідної сфери суспільних відносин. Так, у США посада омбудсмана з питань громадянства й імміграційних служб (Citizenship and Immigration Services Ombudsman) запроваджена у відповідності до Закону про національну безпеку [108, с.107]. Прийняття цього закону та кардинальні зміни в сучасній міграційній системі США відбулися після трагічних подій 11 вересня 2001 р., коли для американського суспільства стало очевидним, що питання безпеки і міграції є взаємопов'язаними [109].

Країна, динамічний розвиток якої зобов'язаний саме мігрантам і у якій питання врегулювання міграційних процесів завжди були у центрі уваги, взявши курс на посилення безпеки, реформувала органи влади, які відповідають за внутрішню безпеку. Зокрема, було створено Міністерство внутрішньої безпеки, у підпорядкування якого увійшли різні служби та відомства, що раніше були самостійними або входили до інших структур, в тому числі і Служба громадянства і імміграції (United States Citizenship and Immigration Services, USCIS), яка у вигляді Бюро з імміграції та натуралізації входила до цього до структури Міністерства юстиції. До компетенції USCIS

входять питання розгляду клопотань про видачу всіх типів в'їзних віз, про отримання громадянства, про надання притулку, про продовження строків перебування тощо. Пріоритетними завданнями USCIS є сприяння національній безпеці, усунення черги в розгляді заявок на імміграцію, а також поліпшення обслуговування клієнтів. Саме при цій Службі функціонує офіс Омбудсмана з питань громадянства й імміграційних служб, який, в той же час, є не її структурним підрозділом, а самостійним і незалежним органом.

У Німеччині, наприклад, посада Федерального уповноваженого з питань міграції, біженців і інтеграції при Федеральному управлінні у справах міграції і біженців (*Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration*) передбачена Законом про перебування та інтеграцію іноземців на території Федерації (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)*) [110]. Федеральне управління у справах міграції та біженців – вищий орган, що належить до відомства Федерального Міністерства Внутрішніх Справ і є компетентним центром з питань міграції та інтеграції в Німеччині. Управління вирішує питання надання політичного притулку, захисту біженців, здійснює процедури прийому іммігрантів та добровільного повернення на батьківщину, сприяє створенню умов для успішної інтеграції та проводить програми мовної і соціальної інтеграції для іноземних громадян, що проживають в Німеччині [111]. При цьому в першу чергу мова йде про розробку і організацію інтеграційних курсів переорієнтації та первинного консультування з питань міграції, проектах з громадської та соціальної інтеграції іммігрантів, надання інформаційних матеріалів з пропозицій Федерації, земель і комун у сфері інтеграції, а також кваліфікованого сприяння Федеральному уряду в справі заохочення інтеграції та розробки загальних програм інтеграції.

Визначальною для характеристики конституційно-правового статусу інституту омбудсмана є сфера його компетенції. Під «компетенцією» в

Великому юридичному словнику розуміється сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (чи органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають їх місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування). Науковцями «компетенція» визначається як «право і обов'язок органу управління здійснювати конкретні управлінські функції у певній сфері» [112, с.11], «сукупна характеристика владних можливостей органів і посадових осіб державної (іншої публічної) влади, яка визначає, які управлінські дії, з яким ступенем самостійності і в яких сферах вони мають право здійснювати» [113, с.9], «комплекс легально встановлених способів здійснення публічних функцій» [114, с.24]. До супутніх елементів відносять мету як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному вирішенні виникаючих завдань за допомогою здійснення компетенції [114, с.24].

Так, сфера компетенції Омбудсмана з питань громадянства й імміграційних служб США поширюється тільки на Службу громадянства і імміграції (USCIS), тому він не може допомогти у вирішенні проблем, пов'язаних з іншими службами, такими як, Митна чи прикордонна служба США, Держдепартамент США, Виконавче Управління з питань іммігрантів чи Департамент праці США тощо.

Метою діяльності міграційного омбудсмана США є сприяння в комунікації і вирішення проблем, які виникають у іммігрантів чи іноземних робітників в США при їх зверненні до USCIS, надання допомоги приватним особам та роботодавцям у вирішенні спірних питань, що входять до компетенції USCIS і виявлення тих аспектів діяльності Служби, що спричиняють проблеми у взаємовідносинах із заявниками, шляхом проведення аналізу фактів та чинних нормативних актів, відповідних інформаційних систем, правил, процедур тощо, та підготовка рекомендацій щодо покращення адміністративної практики [115, с.7].

Омбудсман не є апеляційним органом і не має повноважень ставити під сумнів, змінювати чи призупиняти дію рішень USCIS, які були зроблені у

відповідності до чинного законодавства та встановлених процедур. Крім того, перед тим, як звернутися до омбудсмана, заявник повинен використати всі інші доступні засоби вирішення проблеми з USCIS, зокрема, такі механізми, як E-Service Request і InfoPass. E-Service Request («запит на обслуговування») – прохання надати інформацію для допомоги у вирішенні конкретної справи через систему Інтернет, перевірити статус своєї заяви; InfoPass – це безкоштовний сервіс, який дозволяє планувати зустрічі з USCIS он-лайн, тобто, якщо у особи є питання з приводу відкладеної імміграційної заяви або інших USCIS послуг, вона може запланувати зустріч з USCIS офіцером [116]. Ці ресурси містять корисну інформацію про політику імміграції, процедурних правилах і строках обробки запитів, необхідних зборах за подачу заяви, підстав набуття та втрати статусу постійного мешканця США та інші відомості.

В основному, омбудсман надає допомогу при вирішенні системних проблем та процедурних питань, пов'язаних із виявленням явної помилки, допущеної USCIS, чи грубого неправильного застосування відповідного закону на будь-якій стадії процесу розгляду заяв іммігрантів, наприклад, перевищення встановленого терміну розгляду заяви (наприклад, «backlog» – відставання в обробленні позитивних (affirmative) клопотань про політичний притулок), допущення помилок в імміграційних документах, не надсилання повідомлень іммігрантам про отримання документів, неправомірна відмова у прийнятті документів тощо. У випадку виявлення проступків посадових осіб омбудсман видає критичні консультативні зауваження чи рекомендації посадовим особам USCIS [117].

Як бачимо, модель міграційного омбудсмана США побудована на зразок розповсюдженої у світі форми «альтернативного врегулювання спорів» (alternative dispute resolution) [118, с.16], тобто вирішення конфлікту засобами, що виключають обов'язкові рішення судів чи арбітражу. Таке врегулювання передбачає участь третьої особи (в даному випадку міграційного омбудсмана) для допомоги у проведенні переговорів між

учасниками конфлікту з метою його врегулювання, а також «включає посередництво і примирення як комбінацію квазіюридичних (adjudicative) методів вирішення спорів» [119, с.6-8].

Зосередження на вирішенні спорів з адміністративної практики, контроль за дотриманням службовими особами USCIS «належної правової процедури» (due process of law), яка у широкому сенсі ототожнюється з справедливістю (justice), нівелюють його правозахисну роль як омбудсмана. Тому слушним є зауваження деяких американських науковців, що такі «нововведення» є значною модернізацією класичної моделі інституту омбудсмана і свідчать про те, що омбудсман, скоріше, є службою контролю адміністрування, ніж правозахисним органом [120, с.9].

В той же час, міграційний омбудсман США не лише виконує роль посередника в регулюванні конфліктних ситуацій між іммігрантами та USCIS, він наділений широкими експертно-аналітичними повноваженнями. Тобто, виявляючи і узагальнюючи недоліки адміністративної практики і встановлених законодавством правил, омбудсман розробляє і вносить пропозиції і рекомендації щодо внесення змін та удосконалення законодавства і правозастосувальної практики у сфері міграційних відносин. Ці пропозиції включаються до щорічного звіту омбудсмана про свою діяльність, який він подає Юридичному комітету Палати представників і Сенату, а також можуть подаватися у вигляді спеціальних доповідей.

Спеціальні доповіді носять тематичний характер і стосуються окремих проблем міграційної політики. Наприклад, внесення змін щодо визначення підстав для надання притулку чи статусу біженця, надання пільгових умов та спрощених процедур прийняття рішень і створення спеціальних програм щодо окремих видів мігрантів, таких як неповнолітні, інваліди тощо. Так, за пропозиціями омбудсмана були зменшені строки розгляду заяв про надання громадянства, внесені корективи у тестові завдання при проведенні інтерв'ю і змінений прохідний рівень при іспитах на отримання громадянства США [121, с.33].

Омбудсман тісно співпрацює з іншими службами, які займаються питаннями імміграції і входять до структури Державного департаменту, Міністерства юстиції, Міністерства праці та деяких інших відомств. Так, Бюро населення, біженців і міграції, що знаходиться у складі Державного департаменту, формує і здійснює політику з питань допуску у США та надання підтримки біженцям. У складі Міністерства юстиції знаходяться: Офіс імміграційного нагляду, що відповідає за арбітраж імміграційних справ і тлумачення імміграційного законодавства; Офіс імміграційних тяжб, який займається розглядом цивільних справ у імміграційній сфері та координацією імміграційної політики з судами різних інстанцій; а також Офіс спеціального радника з питань порушень трудового законодавства в імміграційній сфері, у центрі уваги якого є попередження дискримінації легальних мігрантів на основі їх громадянства, національного походження тощо [122, с.61-65].

Таким чином, модель міграційного омбудсмана США можна охарактеризувати як змішану, виконавчо-парламентську, оскільки омбудсман функціонує у рамках виконавчого органу, але призначається парламентом і звітується перед ним [123, с.28-34].

Мета і завдання Федерального уповноваженого з питань міграції, біженців і інтеграції Німеччини впливає з міграційної політики держави, основними напрямками якої є: сприяння трудовій міграції з урахуванням селекції мігрантів за такими критеріями як вік, кваліфікація, професійний досвід, знання мови (проте поширена в інших європейських країнах бальна система оцінки іммігрантів як інструмент регулювання імміграції не знайшла свого застосування); квотоване залучення висококваліфікованих спеціалістів (програма Green Card für IT Fachkräfte); полегшення інтеграції іноземців, які знаходяться в Німеччині: спрощення процедури отримання громадянства (за «правом крові» та «правом ґрунту»), державна соціальна допомога у визначених законом випадках; введення двох дозволів на перебування замість п'яти: тимчасового та безстрокового; законодавчо закріплений пріоритет корінного населення громадян Європейського Союзу при зайнятті

робочих місць; надання переваги «освіченим» мігрантам (перехід від політики мультикультуралізму до політики інтеграції в німецьке суспільство) та залучення спеціалістів провідних галузей економіки (замість простої некваліфікованої робочої сили); на законодавчому рівні відсутня процедура регуляризації (амністії) становища нелегальних мігрантів, яка поширена в інших державах [124, с.815-818]. Імміграційна політика супроводжується ефективними інтеграційними програмами, що є запорукою використання позитивних результатів прибуття іноземних працівників, а також заходами проти расизму та дискримінації, просуванням ідей культурного різноманіття через систему освіти та засоби масової інформації.

Звідси до основних завдань і функцій омбудсмана з питань міграції входить:

- надання підтримки федеральному уряду у проведенні інтеграційної політики, яка поєднує вирішення проблем прийому та інтеграції німецьких переселенців, надання притулку біженцям і регулювання проблем внутрішньої міграції, участь у розробленні концепції політики інтеграції та інших проектів;

- сприяння протидії проявам дискримінації, ксенофобії і расизму по відношенню до іммігрантів – у співпраці із Федеральним агентством по боротьбі з дискримінацією і на виконання Закону про рівне поводження, прийнятого у 2006 р., та в рамках Національного плану дій з інтеграції приймаються конкретні дії по боротьбі із практикою дискримінації у питаннях доступу до зайнятості й соціальної інтеграції;

- аналіз статистичних даних щодо демографічних тенденцій - за даними статистичного відомства Німеччини, рівень народжуваності серед іммігрантів вище середнього по країні. В умовах наростаючих негативних демографічних тенденцій, таких як старіння і зниження рівня народжуваності серед корінного населення Німеччини, розвиток країни в першу чергу, пов'язують з імміграційною ситуацією [125, с.1];

- моніторинг ситуації у соціальній сфері та на ринку праці в аспекті підтримки та подальшого розвитку політики інтеграції – тут варто зауважити, що Німецька система соціального забезпечення побудована таким чином, щоб уникнути ризиків «навантаження» на систему, діють механізми, що змушують іммігранта шукати шляхи самозабезпечення за рахунок пошуку постійного місця роботи. Це одночасно вирішує іншу актуальну задачу - інтеграцію іммігрантів на ринку праці [126, с.29];

- сприяння у наданні мігрантам різноманітних програм, зокрема, інтеграційних та мовних курсів, консультацій з питань міграції та соціальної адаптації тощо;

- внесення пропозицій й рекомендацій щодо пошуку нових підходів до ефективного управління імміграційними потоками та підвищення ефективності інтеграційних заходів тощо [111, с.356].

Однією з основних функцій омбудсмана є розгляд скарг та повідомлень іммігрантів. Робота з заявами ґрунтується на принципах своєчасності, неупередженості й конфіденційності. Стандартні процедури подання скарги передбачають як письмові форми, так і можливість використання системи Інтернет та гарячої телефонної лінії. Розгляд заяв складається з таких етапів, як попередній аналіз, збір фактичної інформації, визначення необхідних наступних дій, прийняття рішення і винесення рекомендацій. Функція розгляду заяв розглядається як «система раннього попередження», оскільки викладені в них факти можуть свідчити про наявність більш масштабних проблем, які виявляються і вирішуються за допомогою процедури розгляду такої заяви.

Омбудсман може використовувати окремі справи для визначення тенденцій і вироблення рекомендацій більш системного характеру, які включаються у звіти й подаються до відповідних інстанцій. Кожні два роки омбудсман надсилає інформацію про свою діяльність та становище іммігрантів в Німеччині до парламенту країни. Це є потужним важелем впливу на громадську думку. Як показує практика, а також досвід роботи

омбудсманів інших країн, щорічні та спеціальні доповіді омбудсмана є важливим засобом реалізації його повноважень, дозволяють загострити увагу влади на проблеми, які вимагають негайного вирішення [127, с.97].

Враховуючи ту основоположну роль, яку відіграють неурядові організації в розширенні діяльності національних установ, розвиток зв'язку з неурядовими організаціями, що займаються заохоченням і захистом прав людини, соціальним і економічним розвитком, боротьбою проти расизму, захистом особливо вразливих груп (зокрема мігрантів і біженців) або іншими спеціальними питаннями, омбудсман з питань міграції активно взаємодіє з недержавними правозахисними організаціями, діяльність яких направлена, передусім, на відстоювання прав мігрантів, утвердження принципу рівноправності й недопущення проявів расизму та нетерпимості. Такі організації надають консультації для мігрантів і біженців, проводять освітні та агітаційні компанії щодо роз'яснення прав мігрантів. Такими організаціями є, наприклад, Flüchtlingsrat Brandenburg (Рада у справах біженців у Брандербурзі); RAA Brandenburg – незалежна освітня організація, що займається інтеграцією мігрантів у суспільство, розробляє різні навчальні програми для мігрантів; Refugees Emancipation (Емансипація біженців) – незалежна організація, яка була заснована біженцями й виступає за доступ біженців до комп'ютеризації та Інтернет; Women in Exile (жінки у вигнанні) – заснована жінками-біженками й виступає за права жінок та багато інших [128].

Однією з найважливіших функцій національних правозахисних установ, в тому числі й інституту омбудсмана, відповідно до Паризьких принципів є освітня і просвітницька діяльність. Для правозахисних установ важливо не тільки захистити і відновити порушені права, а й надати самому населенню необхідні знання для захисту прав. З цією метою омбудсман проводить правозахисні акції і заходи, поширює інформаційні матеріали, бере участь в заходах державних, неурядових та міжнародних організацій, приймає участь в освітніх програмах, які проводяться Федеральним

міністерством освіти з метою протистояння ксенофобії та будь-яким проявам расової дискримінації [129, с.11].

Омбудсман через засоби масової інформації ознайомлює громадськість про свою діяльність, оприлюднює свої погляди та рекомендації, у яких роз'яснює неправомірність деяких рішень посадових осіб, що порушують чи обмежують права мігрантів, критикує антигромадські вчинки, направлені проти мігрантів, просвіщає населення про небезпеку екстремістської і фашистської ідеології та інших проявів ксенофобії, пропонує шляхи вирішення гострих питань для встановлення злагоди та порозуміння тощо.

Але, на думку деяких німецьких науковців, омбудсман не має достатньо широких правозахисних повноважень і є, скоріше, символічною посадою у відомстві федерального канцлера, а зусилля омбудсмана є недостатніми і не відповідають тим проблемам у сфері міграційних відносин, які стоять перед Німеччиною у сучасний період [130, с.266].

На рівні деяких земель ФРН, наприклад Нижньої Саксонії, Гессена, Рейнланд-Пфальце та Північної Рейн-Вестфалії працюють профільні міністерства, у компетенцію яких входять і питання інтеграції, при яких функціонують Уповноважені з антидискримінаційної роботи та інтеграції [131].

Такі ж регіональні омбудсмани діють і в інших територіальних утвореннях, які є, як правило, державними службовцями і працюють в адміністративних органах, а повноваження омбудсмана здійснюють на громадських засадах. Уповноважені з питань інтеграції не володіють повноваженнями виконавчої влади, проте вони дають консультації уряду або адміністрації з питань міграційної політики. Крім того, вони надають консультації іммігрантам з питань інтеграції. З питань отримання статусу біженця і посвідки на проживання такі уповноважені допомогу не надають, однак, в окремих проблемних ситуаціях вони також надають консультативну підтримку мігрантам і біженцям.

Головними завданнями місцевих омбудсманів є: участь у розробленні і здійсненні муніципальної інтеграційної стратегії загального характеру; підтримка і сприяння громадянської активності з боку мігрантів, для мігрантів і за допомогою мігрантів та залучення їх в процеси прийняття рішень і участі у соціальному громадському та політичному житті муніципалітету; участь у виробленні спільних планів навчання і виховання для дитячих установ і шкіл, спрямованих на вивчення мови; посилення роботи з батьками з сімей мігрантів з метою зниження кількості переривань шкільного навчання серед підлітків [126, с.31].

Отже, німецька модель федерального міграційного омбудсмана має ознаки «виконавчої» моделі, а регіональних омбудсманів можна віднести до так званої «квазіомбудсманівської» моделі [123, с.28-34].

В ФРН поряд із омбудсманом з питань міграції, біженців і інтеграції функціонує Уповноважений Федерального уряду у справах переселенців і національних меншин в Німеччині. Під переселенцями маються на увазі не внутрішньо переміщені особи, а етнічні німці, які проживали в інших країнах і повертаються на постійне проживання в Німеччину – репатріанти. В основі регулювання процесу переселення лежать норми Конституції ФРН відповідно до яких переселенці з числа етнічних німців зрівнюються в усіх правах з німецькими громадянами. Надалі Конституцію значно доповнили в питаннях громадянства закони «Про біженців та переміщених осіб», «Про громадянство і про права іноземців». Зокрема, було розширено контингент осіб, що мають особливий статус німця на переселенців з країн Східної Європи, які розглядалися в якості репресованих жертв комунізму.

Проблеми інтеграції переселенців мало чим відрізняються від тих, з якими стикаються іноземці. Статус переселенців, а разом з ним і німецьке громадянство, вони отримують згідно з Федеральним законом про вигнанців (Vertriebenengesetz). Однак факт отримання громадянства не гарантує інтеграцію цих людей в німецьке суспільство. Німецькі переселенці, на

думку експертів, краще за інших мігрантів інтегровані в Німеччині, проте проблем у цих людей вистачає [127, с.277-278].

Уповноважений у справах переселенців і національних меншин в Німеччині, посаду якого в даний час обіймає депутат Бундестагу Хартмут Кошик, координує в рамках Федерального уряду заходи, вжиті щодо переселенців, погоджує проекти щодо інтеграції з тими, хто в них бере участь, інформує з усіх питань, пов'язаних з темою «Пізні переселенці», курує питання, пов'язані з німецькими меншинами в Східній Європі, в тому числі в державах наступниках Радянського Союзу, і, як уповноважений у справах національних меншин, є контактною особою на федеральному рівні для національних меншин в Німеччині [132]. На регіональному та муніципальному рівнях функції омбудсманів у справах переселенців і національних меншин виконують представники місцевої адміністрації на громадських засадах.

Таким чином, аналіз механізмів призначення омбудсманів, їх інституційних зв'язків, законодавчо визначених мети, завдань і компетенції дозволяє віднести існуючі служби омбудсманів з питань міграції в зарубіжних країнах до так званих «слабких» моделей «гібридного» (змішаного) типу, за яких омбудсман не наділений широким колом повноважень. Це пояснюється, передусім, особливостями даних країн, які з точки зору міграційного права характеризуються як «країни-імпортери» або «приймаючі» країни, тобто основним направленням їх міграційної політики є інтеграція іноземних громадян у національне суспільство. Правові засади імміграційної політики характеризуються «глибокою пропрацьованістю нормативно-правової бази, диференційованим підходом до різних категорій іммігрантів і швидкістю реагування на зміни в ситуації» [133, с.7]. При цьому для інституціонального забезпечення цієї політики характерною є чітка структурованість органів, що відповідають за розробку, втілення й її реалізацію на практиці. Тому інститут міграційного омбудсмана в даних

країнах є додатковим допоміжним органом для моніторингу за проведенням інтеграційних програм і становищем іммігрантів.

Висновки до розділу 2

1. Під гарантіями прав людини мігранта варто розуміти передбачені Конституцією та конкретизовані в нормативно-правових актах України політичні, економічні, соціальні, юридичні, культурні та моральні умови і засоби, які забезпечують найбільш повне і всебічне забезпечення реалізації, дотримання та охорони прав мігрантів.

2. Поняття прав людини мігранта як об'єкту конституційно-правового регулювання – це визнані світовим співтовариством і утверджені та гарантовані державою можливості і домагання людини мігранта в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах приймаючої країни на користування елементарними і найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного і гідного існування і розвитку на основі принципів рівноправності й недискримінації.

3. Характерними ознаками прав людини мігранта є: тимчасовий характер – до моменту натуралізації або повернення іммігранта у країну свого громадянства; можливість обмеження державою у відповідності до законів (виборчі права, право обіймати певні посади); спеціальна процедура отримання деяких прав (необхідність дозволу на працевлаштування).

4. Права мігрантів поділяються на: основні (абсолютні), які гарантуються Конституцією і якими мігранти користуються на недискримінаційній основі на рівні з громадянами країни; відносні – які можуть бути обмежені або вимагають певної процедури отримання; специфічні (додаткові) – які надаються для інтеграції і адаптації мігрантів і впливають з міжнародних стандартів захисту прав людини мігранта. В свою чергу додаткові права поділяються на: права іммігрантів, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо

визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; права осіб, які набули статусу біженця чи особи, які потребують додаткового захисту; права осіб, яким надано тимчасовий захист; права внутрішньо переміщених осіб, які надаються їм для адаптації і усунення наслідків вимушеного переміщення.

5. Принципи діяльності омбудсмана з питань міграції можна класифікувати на такі групи: принципи, що стосуються порядку заснування інституту омбудсмана; принципи функціонування інституту; принципи професійної етики омбудсмана. До першої групи відносяться такі принципи, як принцип правової (конституційної) гарантії; загальні критерії для вибору і призначення омбудсмана; наділення статусом органа державної влади або службовця високого рангу; принцип незалежності (від інших державних та політичних структур, фінансова та матеріально-технічна незалежність). До другої – принципи законності та верховенства права; демократичності; політичної нейтральності; загальної поваги до прав людини; доступності й гласності; принцип субсидіарності та взаємодії з іншими правозахисними органами. До третьої – принципи толерантності й недискримінації, запобігання расизму й ксенофобії, неупередженості, чесності й справедливості.

6. Аналіз механізмів призначення омбудсманів з питань міграції в зарубіжних країнах, їх інституційних зв'язків, законодавчо визначених мети, завдань і компетенції дозволяє віднести існуючі служби омбудсманів до так званих «слабких» моделей «гібридного» (змішаного) типу, за яких омбудсман призначається парламентом, але функціонує у рамках виконавчої влади і не має широких правозахисних повноважень.

Список використаних джерел

1. Международное право : Учеб. для вузов / Авт. кол. : Г. В. Игнатенко, В. Я. Суворова, Д. Д. Остапенко и др.; Под ред. Г. В. Игнатенко, Д. Д. Остапенко. Москва: Высшая школа, 1978. 399 с.
2. Мовчан А.П. Права человека и международные отношения / Отв. ред.: Кудрявцев В.Н. Москва: Наука, 1982. 145 с.
3. Международное право: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / Авт. кол. : Р. Л. Бобров, Л. А. Лунц, Г. И. Тункин и др.; Ред. кол. : Г. И. Тункин (отв. ред.) и др. Москва: Юрид. лит., 1974. 592 с
4. Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. Москва: Междунар. отношения, 1993. 295 с.
5. Павлова Л.В. Международная защита прав человека и ее эволюция на современном этапе // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1996. № 1. С. 23
6. Подуфалов В. Д. К вопросу о понятии "международная защита прав человека" // Советский ежегодник международного права, 1985. Москва: Наука, 1986. С.206–213.
7. Международное публичное право : учеб. / К. А. Бекяшев, В. В. Устинов [и др.]; отв. ред. К. А. Бекяшев. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. 784 с.
8. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. Москва: Ин-т государства и права РАН, 1995. 135 с.
9. Sales P., Ekins R. Right-Consistent Interpretation and the Human Rights Act 1998 // The Law Quarterly Review. 2011. April V. 127. P. 222
10. Материалы Миланского семинара по правам человека / Милан, ноябрь 2003 г. // URL: http://sartraccc.ru/Pub_inter/russiamanual.pdf.
11. Ермишина, Н. С. Европейские стандарты в области прав человека и их роль в обеспечении прав личности в российском уголовном процессе:

автореф. дисс. ...канд. юрид. наук: специальность 12.00.09 «Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность». Саратов, 2012. 26 с.

12. Тиунов О. Решения Конституционного суда РФ и международное право // Российская юстиция. 2001. № 10. С.14-16

13. Ковалев А.А. Международная защита прав человека. Учебное пособие. Москва: Статут, 2013. 591 с.

14. Левенець А.В. Муніципально-правовий статус іноземців в Україні : автореф. дис.. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 23 с.

15. Всеобщая декларация прав человека / принята Генеральной Ассамблеей ООН в ходе её 183-го пленарного заседания в Париже 10 декабря 1948 года / Действующее международное право: В 3 т. Т.2. Москва, 1997. С.5—45.

16. Международный пакт о гражданских и политических правах / Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года // Международное публичное право: Сб. док.: В 2 т.Т.1. Москва, 1996. С.460—487

17. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации / Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 года // Международное публичное право: Сб. док.: В 2 т. Т.1. Москва, 1996. С.519-533

18. Агеев Права мігрантів як об'єктна основа діяльності омбудсмана з питань міграції: в аспекті зовнішньої трудової міграції // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. Маріуполь : МДУ, 2016. Вип. 12. С. 149-157.

19. Резолюция 71/1, принятая ГА ООН, "Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах" 19 сентября 2016 года / A/RES/71/1

20. Поліщук О. В. Міжнародно-правове регулювання трудової міграції населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право». Харків, 2009. 22 с.

21. Международная организация труда «Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда 1919 – 1990». Международное Бюро Труда. Женева, 1991г. С.5-23

22. The ILO Multilateral Framework on Labour Migration: non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration // URL: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_343_engl.pdf

23. Migration and Human Rights. The UN Convention on the Rights of Migrant Workers. Edited by Ryszard Cholewinski, Paul de Guchtenetre, Antoine Pecoud. Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, 2009.474 p.

24. Алиев А. И. Специфические принципы международного права, регулирующие статус трудящихся-мигрантов // «Юридические науки». 2007. № 5. С. 234-238.

25. Міжнародна конвенція про захист прав трудящих-мігрантів і членів їх сімей // Держава і право. Київ, 1997. С. 171-176.

26. Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ) : монографія // Институт государства и права РАН. Москва : Издательский дом ГУУ, 2015. 303 с.

27. Римаренко Ю. Міжнародне міграційне право: Підручник. Університетський курс. Київ: КНТ, 2007. 640 с.

28. Пархомова Ю. Источники международного миграционного права // Журнал международного права и международных отношений. 2008. № 3. С. 30–33.

29. Мамедов І. Міжнародно-правове співробітництво держав у сфері міграції (на прикладі України та Азербайджану) : автореф. дис. ... канд.

юрід. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2013. 20 с.

30. Зинченко Н.Н. Миграционное право в международно-правовой доктрине и практике: становление и перспективы развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право; европейское право» / Дип. акад. МИД России. Москва, 2012. 48 с.

31. Піскун О. І. Основи міграційного права. Порівняльний аналіз: навчальний посібник. Київ: МП Леся, 1998. 360 с.

32. Тоцкий Н. Н. Введение в миграционное право. Миграционное право как подотрасль конституционного права Российской Федерации. Нормативные акты, регулирующие правоотношения с участием мигрантов. Москва: Диалог МГУ, 1999. 153 с.

33. Середкопінгський процес – продовження діалогу // URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244251276&cat_id=2484461

34. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 24.11.1977 (Конвенцію ратифіковано з застереженням Законом України N 755-V від 16.03.2007) // Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_307/page

35. Карпачова Н.І. Правовий статус українських трудових мігрантів та стан дотримання їхніх прав і свобод // Юридична Україна. 2003. № 5. С. 60-68

36. Решения Будапештского саммита СБСЕ 1994 года / Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. и вступ. ст.: Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Москва: Норма, Инфра-М, 1998. 784 с.

37. McAdam J. Complementary Protection in International Refugee Law. Oxford : Oxford University Press, 2007. P. 28.

38. Иванов Д. В. Беженцы в современном международном праве. Москва: Изд-во «Международные отношения», 2006. 199 с.

39. Гудвин-Гилл Гай С. Статус беженца в международном праве /Перевод с английского под ред. М. И. Левиной. Москва: Изд. об-ние "ЮНИТИ", Будапешт : Регион. представительство Упр. Верхов. комиссара ООН по делам беженцев в Рос. Федерации, 1997. 647 с

40. Поєдинок О.Р. Інститут міжнародно-правового захисту прав біженців: місце у системі міжнародного права, сучасний стан і перспективи розвитку // Альманах міжнародного права. 2010. Вип. 2. С. 250-262

41. IASC Training Modules on Internally Displaced Persons (Norwegian Refugee Council/Office of the UN High Commissioner for Human Rights // URL: <http://www.hrea.org/erc/Library/reference/nrc00.html>

42. Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Генеральная Ассамблея ООН, A/RES/428 (V), 14, от 14 декабря 1950 года. /Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / [Центр по изуч. ООН]. Минск: Тесей, 2000. С. 50–56.

43. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 года / Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / [Центр по изуч. ООН]. Минск: Тесей, 2000. С. 56–74.

44. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ /Принят 29 июня 1990 г. // Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_082

45. Одиннадцатая встреча Совета министров 1-2 декабря 2003 г. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Решение о толерантности и недискриминации /Маастрихт, 2003. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40538?download=true>

46. Дублинская Конвенция 1990 года, определяющая государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского Сообщества. URL: <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/1990%20Dublin%20Convention.pdf>

47. Резолюція Ради Європи №14 «Про надання притулку особам, котрим загрожує небезпека переслідування» від 29.06.1967 р. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Reunion3.3.3.html>

48. A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF>

49. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы /Принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года. // Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_349

50. Бабенко К. А. Права людини як об'єкт конституційного захисту // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2008. 4. С. 21-30

51. Скуратов Ю. И. Политические отношения как объект конституционного регулирования // Конституционные основы государственного строительства : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. Д. Н. Бахрах, М. И. Кукушкин. Свердловск, 1981. С. 3-14

52. Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность / Науч. ред.: Ржевский В.А. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1982. 164 с.

53. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учеб. для студентов юридических вузов и факультетов. Тома 1 – 2. Общая часть / Авт. кол. : Г. Н. Андреева, И. А. Андреева, А. Ш. Будагова и др. ; Отв. ред. Б. А. Страшун. 2-е изд., испр. и доп. Москва: БЕК, 1996. 778 с.

54. Авакьян С. А. Тенденции развития конституционно-правового регулирования общественных отношений в современной России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 16 ноября 2009 г.). Омск, 2010. С. 12-24

55. Конституція України : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.

56. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» / Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. ст.146

57. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» / Відомості Верховної Ради. 2015. № 1. ст.1

58. Ерицяян А. Г. Конституционное регулирование прав и свобод человека и гражданина в республике Армения: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: Специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право». Москва, 1999. 57 с.

59. Теория государства и права: курс лекций. Курс лекций / Байтин М.И., Григорьев Ф.А., Демидов А.И., Зайцев И.М., и др.; Под ред.: Малько А.В., Матузов Н.И. Москва: Юристъ, 1997. 672 с.

60. Болдырев С.Н. Гарантии как технико-юридические средства обеспечения прав и свобод личности // Общество и право. 2010. №5. С.299-314

61. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. Москва: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 1997. 304 с.

62. Риндзак О.Т. Міграційний та інтеграційний потенціал населення як важливі фактори розвитку територіальних міграційних систем // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2013. Вип. 3(101). С. 208-215.

63. Bernard W.S. The Integration of Immigrants in the United States. International Migration Review. 1967. Vol. 1. № 2. P. 23–33.

64. Декларація за підсумками діалогу на високому рівні з питань міжнародної міграції і розвитку / Резолюція ГА ООН 68/4 від 3 жовт. 2013 р. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/migrationdevelop.shtml

65. Доклад о человеческом развитии 2016 Программы развития Организации Объединенных Наций // URL: <http://hdr.undp.org/en/2016-report/press>

66. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 605-р // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>

67. Проект місцевої інтеграції біженців / Регіональне Представництво УВКБ ООН в Білорусі, Молдові та Україні // URL: <http://unhcr.org.ua/en/employment/43-mestnaya-integraciya-bexhencev/novosti-sobitiya-i-ludi/809-prijnyattya-planu-zakhodiv-shchodo-integratsiji-bizhentsiv-ta-osib-yaki-potrebuyut-dodatkovogo-zakhistu-v-ukrajinske-suspilstvo-na-period-do-2020-roku>

68. Солодько А. Аналіз політики інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. Київ: Центр дослідження суспільства, 2015. 37 с.

69. База даних Міжнародної організації праці // URL: <http://www.ilo.org/ilolex>

70. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 (в редакції від 30.08.2016 р) /Відомості Верховної Ради. 2013. № 24. ст.243

71. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січня 1998 року (в редакції від 1.01.2017 р.) / Відомості Верховної Ради України. 1998. № 23. ст.121

72. Інтеграція мігрантів в Україні. Оцінка стану та потреб / Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ). Варшава, 2011. 87 с.

73. Населення України. Трудова еміграція в Україні. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В.Птухи НАН України, 2010. 233 с.

74. Посібник з європейського антидискримінаційного права. Рада Європи, 2010 р. Люксембург: Видавничий дім Європейського Союзу, 2011 р.

Українське видання: ТОВ «К.І.С.», 2013 // URL: <http://www.uk.xpdf.ru/5yuridicheskie/1217903-4-posibnik-vropeyskogo-antidiskriminatsionogo-prava-this-publication-was-translated-and-produced-under-the-european.php>

75. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Академія, 2000. 864 с.

76. Пилипчук Р.В.. Дискримінація // Енциклопедія сучасної України : у 30 т. / ред. кол. І. М. Дзюба [та ін.] ; НАН України, НТШ, Координаційне бюро енциклопедії сучасної України НАН України. Київ, 2003–2016. С.39

77. Риндзак О.Т., Бідак В.Я., Цапок С. О. Соціально-економічна дискримінація мігрантів в умовах глобальної регіоналізації // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 3(107). С.469-471.

78. Amnesty International. What is discrimination // URL: <http://amnesty.org.ua/materiali/materiali-kampaniyi/shho-take-diskriminatsiya/>

79. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI (в редакції від 3.05.2014 р.) / Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. ст.412

80. Європейська комісія із боротьби з расизмом та нетерпимістю, Третій звіт по Україні, ухвалений 29 червня 2007 року, Рада Європи: Страсбург. 2008 // URL: http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/UKR-CbC-III-2008-4-ENG.pdf

81. Тищенко Ю. Звіт за результатами 5 запитань органам влади стосовно виконання Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» / Український незалежний центр політичних досліджень. Київ, 2013. URL: [http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/report_discrimination2013\(1\).pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/report_discrimination2013(1).pdf)

82. Пономарьов С.Ю., Федорович І.Ю. Запобігання та протидія дискримінації в Україні: Посібник для працівників органів державної влади

та місцевого самоврядування. Київ: Міжнародна організація з міграції, Представництво в Україні, 2014. 74 с.

83. Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи /Резолюция, принятая на шестьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеей ООН 17 марта 2010 / A/RES/64/162

84. Стратегия Движения в отношении перемещения лиц внутри страны /Документ, подготовленный Международным Комитетом Красного Креста для заседания Совета делегатов Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца в Найроби (Кения) 23 — 25 ноября 2009 г. Гуманитарные вызовы современности. Номер 875. 28 с.

85. Вимушені переселенці та приймаючі громади: уроки для ефективної суспільної адаптації й інтеграції : наукова доповідь / за ред. канд. соціол. наук О.М. Балакіревої ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2016. 140 с.

86. Office of the High Commissioner for Human Rights, Ukraine: UN expert calls for swift response to growing internal displacement plight as winter closes in, 25 September 2014

87. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani: Addendum: Mission to Ukraine, UN Doc. A/HRC/29/34/ Add.3, 2 April 2015, Para 58.

88. United Nations High Commissioner for Refugees, Profiling and Needs Assessment of Internally Displaced Persons (IDPs), 17 October 2014, p. 8.

89. Крахмальова К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 23 с.

90. Хаманева, Н. Ю. Уполномоченный по правам человека - защитник прав граждан / отв. ред. Б. Н. Топорнин. Москва : Ин-т государства и права РАН, 1998. 80 с.

91. Корнеева Н. В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Санкт-Петербург, 2002. 24 с.

92. Феоктистов, Д. Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации : сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность: 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право». Саратов, 2012. 25 с.

93. Философский энциклопедический словарь / Сост. С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев, С. М. Ковалев, Н. М. Ланда. Москва : Сов. Энциклопедия, 2-е изд., 1989. 815 с.

94. Політичний енциклопедичний словник / за ред. Ю. М. Шемчушенка, В. Д. Бабкіна. Київ : Юрінком Інтер, 1997. 512 с.

95. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. - 8-е изд., испр. и доп. Москва – Санкт-Петербург : Издательство Юридического института, 2012. 520 с.

96. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. Монография. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2005. 198 с.

97. Парижские принципы: ориентир для национальных правозащитных учреждений на протяжении 20 лет // URL: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/ParisPrinciples20yearsguidingtheworkofNHRI.aspx>

98. Резолюция 48/134 «Национальные институты для продвижения и защиты прав человека» принята Генеральной Ассамблеей 4 марта 1994 года // URL:http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/134&Lang=E&Area=RESOLUTION

99. Чуксина В.В. Государственные специализированные органы по содействию правам человека и их защите (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». Омск, 2016. 54 с.

100. Резолюція 67/163 ГА ООН «Роль омбудсмана, посередника та інших національних правозахисних інститутів з просування і захисту прав людини» від 20 грудня 2012 року // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement>

101. Резолюция 80(1999) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «О роли уполномоченных/омбудсменов в защите прав граждан» / Московский журнал международного права. 1999. № 3. С. 106-112

102. Наулік Н. С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 19 с.

103. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності: монографія. Львів: Видавництво «ЗУКЦ», 2011. 304 с.

104. Семенова А.Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Тюменский государственный университет. Тюмень, 2006. 29 с.

105. Спичак Ю.Г. Інститут омбудсмана в державах Східної Європи: автореф. дисс. ... кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Российский Университет Дружбы народов. Москва, 2006. 24 с.

106. Агеев О.Д. Принципы організації діяльності омбудсмана з питань міграції// Держава і право. 2017. № 74. С. 121-129.
107. Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. Москва: Норма; Инфра-М, 2010. С. 434
108. An Act To establish the Department of Homeland Security, and for other purposes. Public Law 107–296—NOV. 25, 2002. Available online at www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf.
109. The National Security Strategy of the United States of America. September 17. 2002 // URL: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>
110. Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG). Ausfertigungsdatum: 30.07.2004 // Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH - www.juris.de
111. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Juni 2010. S. 356.
112. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : Юрид. лит., 1972. 280 с.
113. Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве // Государство и право. 2006. № 12. С.9.
114. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22-32
115. Immigration and America's Future: New Chapter: Report of the Independent Task Force on Immigration and America's Future. Spencer Abraham and Lee H. Hamilton, Co-Chairs. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, September 2006, 24.

116. The Role of the Citizenship and Immigration Services Ombudsman // URL: <https://www.dhs.gov/topic/cis-ombudsman>

117. About the Citizenship and Immigration Services Ombudsman // URL: <https://www.dhs.gov/about-citizenship-and-immigration-services-ombudsman>

118. Reif L. C. The ombudsman, good governance, and the international human rights system / Ed. by Linda C. Reif. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2004. P. 16.

119. Hamilton G. Alternative Dispute Resolution (ADR) – Definitions, Types and Feasibility //Investor-State Disputes: Prevention And Alternatives To Arbitration II. Proceedings of the Washington and Lee University and UNCTAD Joint Symposium on International Investment and Alternative Dispute Resolution, held on 29 March 2010 in Lexington, Virginia, United States of America / Editors: Susan D. Franck and Anna Joubin-Bret. New York and Geneva, UN, 2011. P. 6-8.

120. The Road to Rights: Establishing a Domestic Human Rights Institution in the United States. Bellagio, 2015. P. 9.

121. The Office of the Citizenship and Immigration Services Ombudsman (Ombudsman's Office) 2012 Annual Report . United States Senate. Washington. June 25, 2012. 64 p.

122. Иванов А. Г. Государственное регулирование внешней трудовой миграции: опыт ЕС, Франции, Германии, США // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. Вып. № 3/2009. С. 61-65

123. Агєєв О.Д. Сучасні моделі інституту омбудсмана: перспективний досвід для створення Української моделі омбудсмана з питань міграції // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 2. С. 28-34.

124. Калініна А.В. Міграційна політика держави та злочинність іммігрантів: можливості використання досвіду ФРН в Україні // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та

обговоренню п'ятитом. моногр. "Правова доктрина України", Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 815–818.

125. Statistisches Jahrbuch 2009: Bericht des Statistischen Bundesamtes. Bonn: Statistisches Bundesamt. 341 S.

126. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des- Ausländerzentralregisters. Fachserie 1. Reihe 2. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 2010 (erschienen am: 04. März 2010). 303 S.

127. Migrationbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationbericht 2008); Bonn: Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (aktuell für den 03.02.2010). 381 S.

128. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration. Aufgaben und Ziele. // Access mode: www.integrationsbeauftragte.de

129. Roth J., Roth K. Interkulturelle Kommunikation. In: Brednich, R.W.: Grundriss der Volkskunde. Einführung in die Forschungsfelder der Europäischen Ethnologie. Berlin, 2011.

130. Bade K.J. Zuwanderung und Integration in Deutschland // Magazine Deutschland. 2008. № 3

131. Нужно ли Германии министерство интеграции // URL: <http://www.dw.com/ru>

132. Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in Deutschland Electronic resource. // Access mode: www.aussiedlerbeauftragter.de

133. Скорняков И. А. Иммиграционная политика Германии : сущность и динамика : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : Спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии (политические науки)» / Читинский государственный университет. Чита, 2011. 26 с.

РОЗДІЛ 3

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА З ПИТАНЬ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Актуальні проблеми конституційно-правового забезпечення прав мігрантів в Україні

Після проголошення Незалежності України і переходу до демократизації суспільного життя, одним із наслідків якої стало спрощення режиму перетинання державного кордону та забезпечення вільного пересування громадян, міграційні потоки з України збільшилися у рази. Широкого розвитку набула майже відсутня за радянських часів форма міграційного руху населення – трудова міграція. Цьому також сприяли економічні труднощі перехідного періоду, безробіття та неповна зайнятість, низькі доходи трудящих та затримки з виплатою зарплатні та пенсії, що примусили багатьох людей шукати заробітку за кордоном. Масштабність та швидке поширення трудової міграції українців напряду пов'язані з економічним становищем країни, яке внаслідок війни та зовнішньої агресії в останні часи значно погіршилося, стагнація переросла в глибоку кризу, що негативно позначилося на добробуті населення, різкому падінні рівня життя та поширенні бідності [1, с.1].

Вже упродовж майже двадцятирічного періоду міграція з метою працевлаштування є найбільш масовим і соціально та економічно значущим міграційним потоком в Україні [1, с.1]. За даними Держкомстату та Інституту демографії і соціальних досліджень України 80% українців їдуть за кордон саме через можливість отримання доходу [2]. Міністерство праці та соціальної політики України оцінює трудову міграцію за межі країни приблизно у 3-4 млн. осіб працездатного віку, а деякі експерти – у 5-7 млн. осіб [3, с.19]. За даними Світового Банку, понад шість із половиною

мільйонів українців навчаються та працюють за межами Батьківщини, а Україна стала п'ятою державою у світі за кількістю емігрантів [4]. Проблему достовірності інформації про міграційні процеси підсилює проблема нелегальної трудової міграції. Тому дійсні розміри міграції можуть удвічі перевищувати офіційні дані. Але, не зважаючи на точність даних про зовнішніх мігрантів з України, очевидним є факт, що мільйони наших співвітчизників, які знаходяться за межами нашої держави, потребують забезпечення та захисту своїх прав. Непоодинокі випадки брутального ставлення державних та інших органів країн працевлаштування до громадян України, порушення їх трудових та соціальних прав роботодавцями тощо зумовили потребу змін до державної політики, спрямованої на захист прав і законних інтересів громадян України, які працюють за кордоном.

Трудова імміграція сьогодні стає загальнозначущим політичним трендом, обумовленим тенденціями глобалізації та регіоналізації в просторовій світовій проекції. Наростання переселенських процесів призводить до неминучої політизації самого інституту трудової імміграції, що змушує виділяти трудову імміграційну політику в особливий напрямок державного регулювання і управління [5, с.3].

Міграційна політика, на переконання А. Левенець, є важливою складовою державної політики щодо формування статусу мігрантів, оскільки саме в її межах відбуваються основні дії, направлені на закріплення основних прав та свобод мігрантів, гарантії їх реалізації та захисту [6, с.2].

Міграційна політика України виходить із загальноприйнятих міжнародних норм прав людини, які насамперед передбачають право особи на вільне пересування і вільний вибір місця проживання, і направлена на забезпечення та захист прав мігрантів різної категорії, в тому числі емігрантів (зовнішніх мігрантів), та іммігрантів, тобто іноземців чи осіб без громадянства, які отримали дозвіл на імміграцію і прибули в Україну на постійне проживання, або перебувають в Україні на законних підставах. Міграційна політика, на думку дослідників, це система загальноприйнятих на

рівні державного регулювання ідей та концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких, перш за все держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, планують досягнення цілей, адекватних як цьому, так і наступному етапу розвитку суспільства [7,с.41-45]. Особливістю міграційної ситуації та міграційної політики в нашій країні є те, що Україна є одночасно країною походження, призначення і транзиту мігрантів. Це спричиняє, з одного боку, численні проблеми, а з другого – відкриває нові можливості, пов'язані з міграцією [8, с.94].

На забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків була прийнята Концепція державної міграційної політики, схвалена Указом Президента України №622/2011 від 30 травня 2011 р. [9]. Концепція визначає стратегічні напрями державної міграційної політики України та механізми їх реалізації, до яких, зокрема, відноситься удосконалення законодавства щодо внутрішньої і зовнішньої трудової міграції громадян України; створення для громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають або тимчасово перебувають на території України, умов для свободи пересування, вільного вибору місця проживання, а також вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом); протидія проявам расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості, формування толерантного ставлення населення до мігрантів; посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, у тому числі шляхом

активізації міжнародного співробітництва, укладення міжнародних договорів, що стосуються питань захисту праві трудових мігрантів [9].

Тобто, як бачимо, не дивлячись на те, що міграція є більш загальним поняттям і крім отримання роботи може мати і інші цілі, державне регулювання міграційних процесів спрямоване, передусім, на забезпечення прав трудових мігрантів.

Правові та організаційні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції та соціального захисту громадян України за кордоном (трудовах мігрантів) і членів їхніх сімей визначаються Законом України «Про зовнішню трудову міграцію» [10]. Дія цього Закону поширюється на трудових мігрантів, якими визнаються громадяни України, які здійснювали, здійснюють або здійснюватимуть оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави, та членів їх сімей. Дія Закону не поширюється на осіб, які здобувають освіту, професійну підготовку та підвищують кваліфікацію за кордоном, зокрема в межах освітніх програм, працівників дипломатичної служби та працівників інших органів державної влади, які працюють у закордонних дипломатичних установах України, осіб, відряджених підприємствами, установами та організаціями для виконання роботи в державі перебування. Закон визначає основні напрямки державної політики в сфері трудової міграції, а також права та соціальні гарантії трудових мігрантів та членів їх сімей: на належні умови праці та соціальний захист; на освіту та підтвердження результатів неформального професійного навчання; державні гарантії щодо консульського сприяння трудовим мігрантам; на діяльність в Україні утворених за кордоном громадських об'єднань трудових мігрантів; сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх, духовних і мовних потреб трудових мігрантів; забезпечення права на інформацію; право на реінтеграцію в суспільство; на відшкодування шкоди, заподіяної під час трудової діяльності в державі перебування. Але, як слушно відмічає В. Бурак, усі ці права та гарантії носять декларативний характер, оскільки не

встановлюють відповідальності держави за невиконання своїх обов'язків, а також не встановлюють можливостей захисту працівниками-мігрантами своїх трудових та інших прав у країні перебування, а також в Україні [11, с.1]. Зокрема, у ст. 10 Зазначеного Закону передбачені державні гарантії щодо консульського сприяння трудовим мігрантам, які полягають у вжитті заходів для того, щоб трудові мігранти і члени їхніх сімей у повному обсязі користувалися правами, наданими їм відповідно до законодавства. При цьому не уточнюється, які саме заходи можуть вживати консульські установи, не передбачені необхідні для реалізації зазначених гарантій зміни напрямків роботи консульських і дипломатичних установ України, оптимізації кадрового складу, розширення функцій з надання правової допомоги мігрантам тощо. Справедливим є зауваження фахівців, що у зазначеному Законі велика кількість положень не є нормами прямої дії. Так, ст. 8 «Право трудових мігрантів на належні умови праці, соціальний захист та возз'єднання сім'ї» складається з чотирьох частин, які містять норми, що відсилають до іншого законодавства та міжнародних договорів України. Загалом термін «відповідно до законодавства» та посилання на інші законодавчі акти України містяться у половині статей Закону, що свідчить про відсутність самостійного предмета регулювання [12, с.58-62].

Таким чином, фахівцями констатується концептуальна невизначеність та декларативність державної міграційної політики України, в тому числі її принципів, стратегічних цілей, сучасних завдань, стандартів із забезпечення прав людини.

Узагальнюючи погляди науковців та фахівців стосовно принципів, на яких повинна будуватися сучасна міграційна політика, можна погодитись із запропонованою А. Шевцовим класифікацією таких принципів:

- 1) системності – виражається в урахуванні при проведенні міграційної політики взаємозв'язку всіх сфер суспільного життя, а також у пріоритеті розвитку соціальної сфери, що є основним орієнтиром суспільного розвитку;
- 2) комплексності – передбачає максимально повне врахування при

проведенні міграційної політики різних факторів соціальної реальності, розуміння впливу різноспрямованих суспільних процесів на міграцію, співвіднесення цілей і завдань міграційної політики з основними потребами та інтересами людей у цій сфері; 3) об'єктивності – означає орієнтацію міграційної політики на врахування базових соціально-економічних тенденцій розвитку суспільства, співвіднесення формулювання цілей міграційної політики реальним цілям соціальних систем, потребам та інтересам груп, спільнот, асоціацій, особистості; 4) науковості – означає проведення міграційної політики на основі сучасних методів наукового знання, що дають змогу здійснювати ефективну соціальну діагностику, прогнозування, планування та моделювання міграційних процесів; 5) перспективності – передбачає проведення міграційної політики у випереджальному ключі, на основі наукових прогнозів, що формують її стратегічні цілі й завдання; 6) ситуативності – передбачає орієнтацію міграційної політики на вивчення та розробку технологій “зняття” конкретних суперечностей і соціальних проблем, спрямованість на реальну соціальну дійсність розвитку міграційних процесів; 7) законності – дає змогу говорити про наявність відпрацьованих і закріплених процедур проведення міграційних процесів; 8) своєчасності – означає оперативне вирішення назрілих міграційних проблем відповідності базовим суспільним потребам та інтересам на основі розвиненої системи соціально-правових технологій, спрямованих на постійний моніторинг міграційних процесів; 9) інноваційності – передбачає орієнтацію міграційної політики на розкриття й розвиток позитивного потенціалу міграційних процесів, варіативності, гнучкості відповідно до вимог зовнішнього середовища [7, с.41-45].

Не применшуючи важливість і необхідність дотримання зазначених принципів, вважаємо, що вони не повністю відображають основи побудови міграційної політики, оскільки залишають поза увагою забезпечення та захист прав мігрантів. Тому пропонуємо доповнити перелічені принципи наступними:

- поваги прав людини – проведення такої міграційної політики, яка відповідає міжнародним стандартам і направлена, передусім, на забезпечення, дотримання й захист прав людини-мігранта;

- верховенства права – гарантування та забезпечення пріоритету панування права та унеможливлення проявів свавілля державної влади при реалізації законодавчо закріплених норм, що регулюють суспільні відносини у сфері міграції, та забезпеченні конституційних прав та свобод мігрантів;

- рівності і недискримінації – визнання того, що права людини належать всім й що мігранти є рівноправними право володільцями незалежно від їх міграційного статусу, раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження;

- консоціативності – передбачення механізмів, які закріплюють за мігрантами «певну самостійність у вирішенні внутрішніх питань, пов'язаних з їх груповими інтересами, але без шкоди цілісності й політичній стабільності країни» [5, с.3];

- терпимості і толерантності – сприяння формуванню моральних засад суспільства, що передбачають ставлення до людини-мігранта з повагою без відчуття неприязні та неприйняття, а також свідомої відмови від застосування по відношенню до мігрантів силових методів чи методів тиску, формування безконфліктної середовища для мігрантів і громад, які їх приймають;

- юридичної відповідальності – передбачення негативних наслідків для органів влади і управління та їх посадових осіб за якість, виконання і соціальні наслідки прийнятих рішень щодо дотримання міграційного законодавства та забезпечення прав і законних інтересів мігрантів.

Слушною є думка деяких науковців, що в умовах глобалізації та євроінтеграції, стрімкої активізації міжнародної трудової міграції населення України зростає значення регулювання міграційних процесів, надання їм організованого, безпечного та неконфліктного характеру, актуалізується завдання формування дієвої, ефективної як для трудових мігрантів, так і

українського суспільства в цілому міграційної політики шляхом призупинення міграційних втрат та створення умов для зворотної міграції [241, с.94]. Потрібно продовжувати розвивати програми інтеграції та реінтеграції мігрантів, членів їхніх сімей у суспільство, зміцнювати антидискримінаційні заходи, а також і надалі забезпечувати мігрантів рівними умовами працевлаштування та усіма необхідними правами та свободами. Українці повинні відчувати, що вони є громадянами своєї країни, що їхні права та інтереси захищені як всередині держави, так і за її межами, інакше нашу державу в майбутньому чекає не лише деформація її демографічної структури, але і втрата національної ідентичності й культурної спадщини [13, с.176-184]. Тому в даний час основний упор в сфері правового регулювання міграційних відносин повинен бути спрямований на поступове повернення тих трудових мігрантів, які готові до рееміграції, на забезпечення динамічного притоку професійних працівників та збалансування ринку праці, розвиток економіки і суспільства, сприяння підприємницькій діяльності як найперспективнішому напрямку залучення мігрантів в економіку України, збагачення національної культури. Для цього, на думку експертів, Кабінету Міністрів слід розробити і ухвалити Державну програму повернення і реінтеграції довгострокових мігрантів, в якій слід передбачити надання мігрантам інформаційних і консультаційних послуг зі створення і ведення бізнесу, процедури визнання набутої за кордоном кваліфікації, психологічну допомогу особам, які її потребують [14, с.2].

Одним із напрямів державної міграційної політики є регулювання відносин з іноземними іммігрантами, в тому числі й біженцями та шукачами притулку (особами, що потребують додаткового чи тимчасового захисту) в Україні, які прибувають, як правило, з країн зі складною соціально-політичною ситуацією. Іммігрант – це особа без громадянства чи іноземець, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання [15].

Біженцем визнається особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися ним захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [16]. Особа, яка потребує додаткового захисту, – це особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Особи, які потребують тимчасового захисту, – це іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження [16].

Специфіка правового положення іммігранта полягає у тому, що поза рамковими положеннями й міжнародними угодами, які ратифіковані приймаючою стороною на момент в'їзду на її територію зазначеної особи, легітимність його статусу цілком залежить від норм національного законодавства, котрі у кожній окремій державі мають свої особливості. Право кожної держави приймати закони і правила, що стосуються в'їзду іноземців і осіб без громадянства та умов їх перебування, чи встановлювати

відмінності між її громадянами й іноземцями закріплено у ст. 2 Декларації про права людини стосовно осіб, які не є громадянами країни, в якій вони проживають, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 13 грудня 1985 р. Проте такі закони й правила мають бути сумісними з міжнародно-правовими зобов'язаннями, прийнятими на себе цією державою, включаючи зобов'язання в галузі прав людини [17, с.255].

У юридичній літературі відмічається, що розглядаючи проблемні аспекти визначення правового статусу іноземців в Україні, слід враховувати, що перебування іноземних громадян у чужій для них країні завжди є питанням непростим та неоднозначним як для самих іноземців, так і для влади цієї країни. Влада, впроваджуючи ті чи інші норми права, декларує на офіційному рівні своє ставлення до іммігрантів, намагається передбачити та одночасно визначити шляхи вирішення певних проблем, що неминуче виникають у зв'язку з в'їздом і проживанням іноземців на її території [18, с.28-32].

Гарантії щодо в'їзду, перебування, набуття громадянства та працевлаштування іноземців надаються правовою, інституційною та соціальною системами України. У правову систему забезпечення прав і свобод іноземців в Україні входять Конституція України, міжнародні договори в сфері прав людини, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони та підзаконні акти.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, в тому числі іммігрантів (біженців, шукачів притулку) ґрунтується на нормах Конституції України, ст. 26 якої закріплює, що іноземці та особи без громадянства, що знаходяться в Україні на законних підставах, користуються тими ж правами і свободами, несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами і міжнародними договорами України, та визначається Законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про свободу пересування та вільний вибір місця

проживання в Україні», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 № 1983 «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання» та постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 № 251 «Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України» від 26 грудня 2002 р. № 1983., а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Найважливішими з таких міжнародних договорів є Конвенція ООН про статус біженців 1951 р. та Протокол щодо статусу біженців 1967 р., які були ратифіковані Україною 10 січня 2002 р. Але, за оцінкою фахівців Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПІЛ), Українському законодавству бракує прозорості, послідовної/несуперечливої та комплексної структури [19, с.62]. На їх думку, на відміну від більшості європейських законодавчих систем, що базуються на законах (statutory laws), які впроваджуються через підзаконні (виконавчі) акти, українське законодавство базується на актах різного походження та юридичної сили. Це призводить до низки проблем, як от: нечітке розмежування повноважень; кодифікація фундаментальних норм в указах президента; загальна відсутність стрункої ієрархії нормативно-правових актів, за якої акти органів виконавчої влади (executive regulations) не створюють, а впроваджують регулювання, передбачене законами (primary legislation). Відсутність чіткого та несуперечливого процесу ухвалення нових нормативних документів породила низку цілком очевидних прогалин і колізій, здатних зумовити нерівне ставлення до різних груп іноземців [19, с.62].

Проблемними залишаються питання визначення правового статусу різних категорій іноземців, а отже й визначення обсягу наданих їм прав і обов'язків.

Як відомо, конституційно-правовий статус особи складає комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених прав, свобод і обов'язків людини [20, с.6]. В його основі покладені принципи як вихідні засади та ідеї, відповідно до яких здійснюється правове регулювання відносин між особою та державою і на основі яких здійснюються права, свободи та обов'язки особи. Виходячи з цього, принципами конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства, в тому числі й іммігрантів, в Україні є «найбільш загальні, нормативно-регулятивні, формально-визначені, свідомовольові правила поведінки, що передбачаються Конституцією та законодавством України, та які визначають сутність і соціальне призначення правового становища» зазначених осіб [21, с.14].

Конституційно-правовий статус іммігрантів ґрунтується на загальноправових принципах демократизму, гуманізму, справедливості, свободи, рівності, єдності прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин, гарантованості прав і свобод особи, відповідальності за вину, законності тощо, а також принципах правового статусу людини і громадянина, зокрема, таких як: належність людині основних прав і свобод від народження і їх невідчужуваність; відповідність правового статусу особи в Україні вимогам і стандартам, які на сьогодні склалися в міжнародному співтоваристві; поєднання індивідуальних інтересів особи з інтересами інших осіб, держави і суспільства; загальність конституційних прав, свобод і обов'язків; юридична рівність громадян України, їх рівноправність; гарантованість конституційного статусу особи; заборона незаконного обмеження конституційних прав і свобод громадян України; принцип єдності прав і обов'язків; гуманістична спрямованість основ правового статусу особи; загальнодоступність основних прав і свобод людини і громадянина [22, с.10].

Теоретики права зазначають, що в основі правового положення особи лежить, передусім, принцип невідчужуваності прав і свобод людини [23, с.61], закріплення якого є «відображенням у законі природної сутності людини» [24, с.65]. Оскільки права людини повинні належати всім людям, незалежно від їх приналежності до того чи іншого громадянства, цей принцип повинен розповсюджуватись на регулювання статусу не лише громадян країни, але й іноземних громадян. Зазначений принцип означає також, що жодне з проголошених у Конституції прав людини не може бути свавільно виключене чи обмежене без законних на те підстав у суворо встановлених Конституцією і законами випадках, якими можуть бути, наприклад, захист основ конституційного устрою, забезпечення оборони і безпеки держави, життя і здоров'я інших осіб. Таким чином, принцип невідчужуваності прав людини є засадничим у визначенні конституційно-правового статусу мігрантів і означає, що їхні права і свободи можуть бути обмежені лише у виключних випадках і у порядку, встановленому законом.

Своєрідність становища іммігрантів в Україні обумовлює виокремлення спеціальних принципів їх правового статусу, відмінних від статусу громадян України. Заслуговує на увагу в цьому плані пропозиція Е. Яковлевої, яка пропонує установити наступні спеціальні принципи: поєднання індивідуальних інтересів іноземців та інтересів інших осіб, в тому числі власних громадян держави, суспільства і держави – уможливить для іноземного громадянина при залученні його, наприклад, до відповідальності вимагати надання йому певних прав-гарантій (прав на кваліфіковану юридичну допомогу, на перекладача) за відсутності в поточному законодавстві країни норм, що наділяють його такими правами; відповідність статусу іноземного громадянина в державі вимогам і стандартам, що склалися в міжнародному співтоваристві – дозволить іноземному громадянину, ґрунтуючись на закріплених у відповідних міжнародних документах, вимагати від держави надання йому даних прав і свобод; принцип «подвійного підпорядкування» – означає, що іноземний

громадянин, перебуваючи (проживаючи) на території іноземної держави (в даному випадку – України) і тому перебуваючи під її юрисдикцією, не втрачає правового зв'язку з державою свого громадянства, що тягне за собою визнання за іноземним громадянином прав і обов'язків, закріплених нормативними актами обох названих держав, надання йому гарантій реалізації прав і обов'язків, встановлених в законодавстві як її власної, так і іноземної держави [25, с.16].

Статус іноземців на території України диференціюється залежно від мети перебування. Певні відмінності, наприклад, має статус іноземців, які іммігрували в Україну на постійне проживання, від статусу тих, хто іммігрував для працевлаштування на визначений термін; які тимчасово перебувають на території України; яким надано притулок на території України; які набули статусу біженця або які перебувають на території України на підставах, передбачених міжнародними договорами України тощо.

Вважається, що правовий статус іммігрантів (біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту) в Україні є вужчим, ніж правовий статус громадян України, тому в окремих наукових джерелах щодо статусу зазначеної категорії осіб пропонують вживати термін «правовий режим» [26, с.151], «юридичний режим публічно-правового становища» [21, с.12], «правовий режим (статус, становище)» [27, с.211]. Інші науковці розглядають «правовий режим» лише як складову конституційно-правового статусу іноземців [22, с.15], або розмежовують правовий статус та правовий режим іноземців через юрисдикцію законів країни перебування [28, с.123] та виділяють при цьому декілька режимів легального знаходження іноземців і осіб без громадянства в Україні: іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні; іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають на території України; іноземці та особи без громадянства, які тимчасово проживають в Україні тощо [29, с.234].

Такі узагальнені тлумачення конституційно-правового статусу та правового режиму іноземців та осіб без громадянства викликають сумнів щодо справедливості ототожнення понять «правовий статус» і «правовий режим» та їх категорійного змісту, а тому, як вірно стверджує А. Грабильніков, слушною є позиція вчених, які зазначають, що ці поняття хоча й тісно пов'язані між собою, проте не рівнозначні – правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначається комплексом винятково матеріально-правових норм, що регулюють відповідні відносини по суті, а правовий режим призначений забезпечувати реалізацію їх правового статусу [30, с.59-65].

Зміст конституційно-правового статусу будь-якої особи, в тому числі й людини іммігранта, розкривається через сукупність належних їм прав, свобод і обов'язків, які посідають центральне місце у структурі даного статусу, навколо якого об'єднуються усі інші елементи. Вони визначають міру можливої поведінки, відображають певні її межі, можливість користуватись благами для задоволення своїх інтересів і потреб. Особи, які шукають притулку, біженці та інші іммігранти як вже зазначалося, володіють усіма правами й основними свободами, проголошеними в міжнародних договорах про права людини. Тому питання про їх захист слід розглядати в ширшому контексті захисту прав людини. Багато загальновизнаних прав людини прямо поширюються на іммігрантів. До них належать право на життя, захист від катувань і поганого поводження, право на громадянство, право на свободу пересувань, право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися в свою країну, право не зазнавати примусового повернення тощо. Ці права поруч з іншими громадянськими, політичними, економічними, соціальними і культурними правами стосовно всіх осіб, як громадян, так і не громадян, закріплені в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, які разом складають Міжнародний білль про права людини [31, с.1].

Але, з огляду на особливості конституційно-правового статусу іммігрантів, комплекс прав, що надається іноземним громадянам, відрізняється від обсягу прав, що закріплюється за власними громадянами держави. Якщо особистими правами іноземці наділяються практично в тому ж обсязі, що і власні громадяни, що пов'язано безпосередньо з природою особистих прав, то політичні права в найбільшій мірі обмежуються державою перебування (проживання), що пов'язано з необхідністю охорони і захисту державних інтересів та інтересів власних громадян. Що стосується соціально-економічних і духовних прав, то вони надаються іноземцям з деякими обмеженнями, які виражаються у встановленні особливого порядку їх реалізації. Слушною в цьому плані є думка А. Левенець, яка, проаналізувавши низку нормативно-правових актів в галузі трудової, підприємницької діяльності, соціального забезпечення, зазначає, що обсяг відповідних прав іноземців залежить від підстав та часу їх проживання в Україні: іноземці, які постійно проживають на території України, загалом володіють такими самими правами, як і громадяни України, а іноземці, які тимчасово перебувають або проживають в Україні, мають окремі обмеження, наприклад щодо права на працю, яке вони можуть реалізовувати лише на підставі спеціального дозволу, який видається при наявності вказаних підстав та на обмежений термін, або ж право на медичне обслуговування або на отримання вищої освіти, які вони можуть реалізовувати лише на платній основі [6, с.12].

Для забезпечення прав особи, в тому числі й іммігрантів, створюється відповідна система конституційно-правових гарантій, що, на думку фахівців, складається із загальносоціальних та спеціально-юридичних: загальносоціальні гарантії реалізації прав, свобод та обов'язків осіб без громадянства в Україні визначаються як сукупність умов, засобів та механізмів, що забезпечують у своїй сукупності фактичне втілення конституційних прав, свобод та обов'язків осіб без громадянства в усіх сферах суспільного життя (політичній, економічній, соціальній, культурній);

спеціально-юридичні гарантії – це усі правові умови, засоби та механізми, що забезпечують реалізацію прав, свобод та обов'язків іноземних осіб в державі [21, с.16].

Зобов'язання України за міжнародними договорами, положення Конституції та законів України передбачають надання рівного доступу до комплексу засадничих прав усім іноземцям, які перебувають в Україні на законних підставах, в тому числі й біженцям та особам, що потребують додаткового захисту. Але, як зазначено у Звіті Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ), в Україні зазначені гарантії не забезпечують належної реалізації мігрантами своїх конституційних та законних прав. Головними причинами є брак нормативно-правових актів виконавчої влади, які б забезпечили послідовне й беззаперечне дотримання українськими посадовцями норм законодавства щодо іноземців, а також відсутність ефективних механізмів взаємодії між відповідними міністерствами та відомствами. Відсутність належних механізмів імплементації та суперечливе тлумачення щодо застосування цих положень позбавляє мігрантів можливостей повною мірою скористатися своїми правами. Відтак мігранти виявилися незахищеними від економічної та соціальної маргіналізації [19, с.67]. За даними досліджень, опублікованих Міжнародним науковим центром Вудро Вілсона та Інститутом Кеннана, мігранти в Україні вважають, що їхні людські права та свободи забезпечені меншою мірою, ніж права та свободи громадян України. Той факт, що вони дійсно є або почуваються вразливими, означає, що їм потрібний кращий доступ до ефективних механізмів правового захисту [32, с.7].

У доктрині конституційного права під механізмом забезпечення прав і свобод людини і громадянина, переважно, розуміють певну систему умов і засобів їх реалізації та охорони. Наприклад, А. Олійник і В. Заяць вважають, що забезпечення прав громадян включає в себе: а) створення умов, що сприяють реалізації прав; б) охорону прав від порушень з боку кого б то не було; в) процес реалізації та захист цих прав від уже здійсненого реального їх

порушення; г) відновлення порушених прав на всіх стадіях правореалізаційного процесу [33, с.20-21]. К. Гасанов розглядає даний механізм як єдину систему взаємодіючих правових засобів, за допомогою яких держава здійснює юридичний вплив на правовідносини між суб'єктами права з метою визнання, дотримання та реалізації основних прав людини і громадянина [34, с.197]. На думку О. Васильченко, механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина є широким поняттям й охоплює собою «реалізацію прав і свобод людини та громадянина», «охорону прав і свобод людини та громадянина», «захист прав і свобод людини та громадянина» [35, с.1].

На основі загального поняття механізму забезпечення прав і свобод людини визначається й механізм забезпечення конституційно-правового статусу іноземців. Так, привертає увагу позиція Є. Петрова, який під механізмом забезпечення конституційно-правового статусу іноземців в Україні вважає взаємопов'язану, цілісну систему ратифікованих Верховною Радою України міжнародних угод у сфері прав людини та вітчизняних правових актів, в яких закріплені права, свободи та обов'язки іноземців, їх гарантії, процедури та форми правомірної реалізації іноземцями своїх прав, свобод та обов'язків, а в необхідних випадках – їх охорони та захисту, а також діяльність міжнародних правозахисних інститутів та вітчизняних органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інших інституцій держави та громадянського суспільства, спрямовану на створення оптимальних умов для реалізації правових приписів і забезпечення конституційно-правового статусу іноземців в Україні [22, с.19].

На наш погляд, механізм забезпечення прав і свобод людини мігранта – це сукупність законодавчо встановлених напрямків, методів і спеціальних юридичних засобів, які гарантують правомірну реалізацію і практичне використання передбачених правовими нормами можливостей мігранта у задоволенні особистих інтересів, потреб та здійсненні інших прав, а також забезпечують їх охорону і захист.

Під час реалізації механізму захисту мігрантів можуть використовуватися будь-які передбачені законодавством засоби та система державних і недержавних органів та установ, яка займається реалізацією законів про іноземців або здійснює захист та поновлення порушених прав людини.

Одним з найбільш важливих засобів захисту прав і свобод мігрантів є правовий захист. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права встановлює обов'язок держав забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої порушені, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які діяли в офіційній якості; забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими органами влади або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту; забезпечити застосування компетентними властями засобів правового захисту, коли вони надаються [36]. На важливість вільного доступу мігрантів до системи правового захисту, особливо судового, наголошується й в інших міжнародних правових актах. Так, у доповіді Спеціального доповідача з питань прав людини мігранта на двадцять дев'ятій сесії ГА ООН 6 травня 2015 р. зазначається, що необхідно «усунути бар'єри для доступу до правосуддя, забезпечуючи мігрантам, причому не тільки на папері, ефективні можливості для доступу до законних засобів судового захисту в зв'язку з порушеннями їхніх прав. Розширення доступу до правосуддя мігрантів без виникнення у них боязні виявлення, затримання або депортації з метою надання мігрантам допомоги в боротьбі за їхні права буде багато в чому сприяти, з одного боку, легітимізації нової міграційної політики, показуючи, що територіальний суверенітет і права людини не є несумісними, і, з іншого боку, зміні уявлень про міграцію в контексті боротьби з ілюзіями і стереотипами» [37].

Відповідно до міграційного законодавства України іноземці та особи без громадянства, в тому числі й біженці та особи що потребують додаткового чи тимчасового захисту, мають рівні права з громадянами України щодо оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності центральних чи місцевих органів влади та посадових осіб для захисту своїх особистих, майнових та інших прав. Гарантії судового захисту мігрантів містяться також у Законі «Про судоустрій в Україні» та Кодексі адміністративного судочинства України. Так, за правилами частини шостої ст. 6 КАС України іноземці та особи без громадянства користуються в Україні таким самим правом на судовий захист в адміністративних справах, що і громадяни України [38]. Відповідно до Постанови Вищого адміністративного суду України №1 від 25.06.2009 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» (в редакції від 15.05.2014 р.), іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять. Таким чином, позивачами в адміністративних справах щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту, особи, яка постраждала від торгівлі людьми, а також у справах щодо добровільного повернення, примусового повернення іноземця чи особи без громадянства з України та їх перебування в Україні можуть бути іноземець та особа без громадянства, незалежно від законності їх прибуття та перебування на території України [39].

Але, за твердженням фахівців-практиків, звертаючись до суду в інтересах іноземців, правозахисники часто зіштовхуються з упередженістю і несправедливістю суду в справах про поновлення порушених прав мігрантів, з випадками грубих порушень адміністративними судами України матеріальних і процесуальних норм чинного законодавства в справах за

участю іноземних громадян. Зокрема, на думку Н. Едієвої, головною проблемою залишається формальний підхід суду до справ цієї категорії. Чинниками, які вказують на формальний підхід суду до вирішення справ, є: викладення рішень і постанов зі справ щодо неврегульованих мігрантів за аналогією, тобто «копіювання» змісту постанов один одного з різних справ, змінюючи лише імена діючих осіб; недотримання суддями регламенту судового процесу; прийняття судами позовних заяв від осіб, які не наділені відповідною процесуальною дієздатністю; поширення практики проведення судових засідань за участю іноземця, але без запрошення перекладача чи адвоката тощо. Все це майже повністю перекреслює зміст та ідею чисельних законодавчих актів України, спрямованих на захист і дотримання прав людини і громадянина незалежно від походження і громадянства [40, с.1].

Світова практика свідчить, що недоліки судової системи компенсуються за рахунок впровадження позасудових форм захисту прав людини із широким залученням інститутів громадянського суспільства, неурядових правозахисних організацій та інституту омбудсмана. Як зазначено у резолюції Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи №80 (1999), інститут омбудсмана як засіб попередження й урегулювання спірних ситуацій, може зменшити необхідність звернень у судові інстанції, й, відповідно, навантаження у сфері адміністративних та цивільних проваджень, а також може забезпечити задовільне вирішення проблем громадян [41, с.106-112]. Омбудсман як незалежний й найменш формалізований орган у системі захисту прав людини має можливість не лише надавати допомогу у вирішенні конфліктних ситуацій судовими органами, а й здійснювати зовнішній контроль над будь-яким державним органом, органом місцевого самоврядування та посадовими особами у сфері міграційної політики, виступати організатором і координатором дій урядових та інших державних структур у виробленні методів та стратегій вирішення проблем соціальної інтеграції та адаптації трудових мігрантів, запровадження ефективних механізмів захисту прав трудових мігрантів та

членів їх сімей. На необхідність запровадження органу чи інституту, який би розглядав скарги іноземних громадян та осіб без громадянства на рішення та дії органів управління та їх посадових осіб, а також здійснював би контроль за дотриманням прав і свобод людини мігранта, вказує і Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини [19, с.77].

Таким чином, незважаючи на певні кроки із запровадження законодавчих та інституціональних реформ у сфері міграційної політики, законодавчого регулювання конституційно-правового статусу мігрантів та забезпечення їх прав, ця сфера все ще вимагає ретельної уваги. Норми і стандарти, що регламентують поведінку державних установ по відношенню до іноземців, розкидані по численних підзаконних актах (у тому числі відомчих наказах або розпорядженнях), бракує механізмів ефективної міжвідомчої взаємодії та відповідного інституційного забезпечення, що може призвести до довільного, неправомірного застосування норм законодавства, а відтак – до опосередкованої дискримінації мігрантів.

3.2 Конституційно-правовий статус внутрішньо-переміщених осіб та способи удосконалення правового механізму їх захисту

Проблема регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб, яка для світового співтовариства виникла у зв'язку з громадянськими війнами на території деяких країн Африки та Південного Сходу, обумовлювалася тим, що особи, які хоча і за зовнішніми ознаками знаходилися в ситуації, що є аналогічною до проблем біженців, не підпадали під цю категорію (не перетинали міжнародно-визнаних кордонів держави), тому їхні права не гарантувалися міжнародно-правовими актами. Попри схожість зовнішніх ознак, категорії «біженець» і «внутрішньо переміщена особа» з різними, хоча і мають спільні витоки. Так, за слушним зауваженням К. Крахмальнової, правовий статус цих категорій осіб відмінний, оскільки, по-перше, захист їх прав базується на територіальному суверенітеті різних держав: щодо

біженців – це іноземна держава, щодо внутрішньопереміщених осіб – держава їх громадянства або постійного проживання; по-друге, різні уповноважені суб'єкти, що надають відповідний статус і відмінний порядок його надання; по-третє, різні галузі права та характер міжнародних правових документів, що регулюють ці статуси; по-четверте, відмінність причин, що спричиняють міграцію біженців і внутрішнє переміщення; по-п'яте, міграція біженців завжди має зовнішній і вимушений характер, а внутрішньопереміщених осіб – лише внутрішній як вимушений, так і примусовий характер, із застосуванням сили державного примусу [42, с.11].

Традиційно вважалося, що внутрішні переміщення знаходяться у компетенції суверенних держав, а не міжнародних структур, проте з часом поступово формувалося розуміння необхідності вироблення спільних підходів до розв'язання проблем осіб, переміщених в межах власних країн, та надання суверенним державам міжнародної допомоги в цій сфері [43, с.3]. Однак, основними гарантами забезпечення прав внутрішньопереміщених осіб залишаються держави.

У конституційно-правовому розумінні під внутрішньою міграцією слід розуміти сукупність правових відносин, що виникають при плануванні й територіальному перетині громадянами внутрішніх кордонів адміністративно-територіальних утворень з «метою зміни постійного місця проживання чи тимчасового перебування на території з іншою метою, обумовлену державним регулюванням, реалізацією особистих інтересів і, як правило, таку, що тягне за собою набуття нового правового статусу» [44, с.10-11]. У даному визначенні, яке, на думку Т. Балашової, відображує позицію держави саме «державним регулюванням» такого явища, як внутрішня міграція і інтереси переселенців, враховуються юридичний аспект – «сукупність правових і нормативних відносин», можливість «набуття нового правового статусу», відображена стадійна природа міграції – «планування і територіальне переміщення людей» [44, с.23].

Відповідно до «Керівних принципів з питань переміщених усередині країни осіб», прийнятих ГА ООН у 1996 р. на виконання Рамкової конвенції ООН «Захист, дотримання й засоби захисту», ситуаціями переміщення осіб всередині країни є обстановка напруженості й заворушень чи катастрофи, під час котрих порушуються права людини, ситуації міжнародних й неміжнародних збройних конфліктів [45]. Остання ситуація, а саме військові дії на сході України та тимчасова окупація частини території України, стала причиною для масового переміщення громадян України. За даними Міністерства соціальної політики України вимушеними переселенцями з Донецької та Луганської областей стали біля двох мільйонів осіб. А за даними ООН, в Україні налічується 1,7 мільйона внутрішньо переміщених осіб. Ці показники не є точними, оскільки, за словами академіка НАН України Е. Лібанової, наразі якості статистики в Україні не дає можливість проаналізувати ситуацію з окремими групами населення, проблема полягає у відсутності традиції вибіркового дослідження, які би стали нормами суспільного життя. Тому треба приділити особливу увагу налагодженню всеохоплюючої статистичної інформаційної бази, зокрема з застосуванням великих баз даних [46, с.1].

Як зазначила голова Центру громадянської просвіти «Альменда» О. Скрипник, в Україні останнім часом відбулися безпрецедентні явища – іноземна інтервенція, окупація, тероризм, АТО. Вони мають соціальні наслідки, які призвели до великої кількості внутрішньо переміщених осіб та порушень прав людини. Таких громадян України зараз називають вимушеними переселенцями, що підкреслює мотиви їх переміщення – вони вимушені залишати свої домівки, щоб зберегти власне життя та життя близьких, щоб уникнути насилля та політично мотивованого переслідування за свої переконання [47, с.1]. У вітчизняній науковій літературі, засобах масової інформації їх визначають як «внутрішні мігранти», «вимушені переселенці», в офіційних документах – як «внутрішньо переміщені особи»,

що найточніше відповідає англomовному терміну «internallydisplacedpersons» [48, с.7].

Для розуміння правової природи та сутності конституційно-правового статусу внутрішньо-переміщених осіб (вимушених переселенців), слід з'ясувати, що означає поняття «внутрішньо переміщена особа». Варто зауважити, що внутрішньо переміщені особи – відносно нове поняття не тільки для України, але й у світовій практиці. Даному поняттю передував термін «особи, переміщені всередині країни», який уперше було використано у Програмі УВКБ ООН з допомоги і відновлення для біженців та репатріантів, а потім у Резолюціях ГА ООН 46/82 1991 р. та 47/10 1992 р., присвячених правам біженців та внутрішніх переселенців [49, с.26]. Але зазначені документи не розкривали зазначене поняття. Варто зауважити, що у міжнародному праві універсального поняття «внутрішньо переміщені особи» не вироблено. Єдиним міжнародним документом, який дає розширене тлумачення даного терміну, є «Керівні принципи з питань переміщених усередині країни осіб», і хоча вони не мають загальнообов'язкової сили і слугують лише у якості рекомендацій для держав та правозахисних організацій, вони відображають норми чинного міжнародного права і відповідають їм. Відповідно до вказаних Принципів «внутрішньо переміщені особи» – це «особи чи групи осіб, яких примусили або вимусили покинути чи залишити своє житло чи місця постійного проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насильства, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, і які не перетинали міжнародновизнаних державних кордонів» [50]. Керівні принципи передбачають захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції, а також визначають гарантії, що мають надаватися на всіх фазах процесу, або специфічні для кожної з них. Принципи - це єдиний документ, в якому зібрані встановлені міжнародними нормами про права людини, гуманітарного права і правам біженців стандарти, які за аналогією можуть

бути застосовані до осіб, переміщених всередині країни. Цей документ покликаний захистити внутрішньо переміщених осіб від дискримінації, пов'язаної з їхнім становищем, забезпечити їм права і свободи, визначені міжнародним та національним законодавством [51, с.3], виконує роль морально зобов'язуючого документа, покликаного посилити увагу до потреб переміщених всередині країни осіб, пов'язаних з їх особливим становищем, і слугує керівництвом для тих, на кому лежать зобов'язання по відношенню до таких осіб [52, с.7]. Концептуальною основою Керівних принципів стала доктрина «суверенітет як відповідальність», суть якої полягає в тому, що національна влада зобов'язана і несе відповідальність щодо надання захисту та гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам, що знаходяться під її юрисдикцією, а у випадках, коли держава не має можливості забезпечити фізичний захист і надати допомогу своїм громадянам, вона повинна звертатися за допомогою та приймати її ззовні. При цьому міжнародне співтовариство має право і зобов'язане наполягати на своєму втручанні, яке не може розцінюватися як недружній акт чи втручання у внутрішні справи будь-якої держави [53, с.218].

Керівні принципи були покладені в основу і українського законодавства щодо регулювання правового статусу внутрішньо переміщених осіб. У 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», в абзаці 1 ч. 1 ст. 1 якого зазначається, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, що перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, що змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [54]. Таким чином, законодавець як обов'язкові ознаки внутрішньо переміщеної особи визначив наступні: громадянство України або перебування в Україні на

законних підставах; наявність права на постійне проживання в Україні; наявність у особи об'єктивних підстав покинути територію України, на якій вона постійно проживала, та переїхати до іншої частини країни.

У юридичній літературі наводяться також авторські визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи». Так, на думку С. Бондаревої, такою особою є громадянин, що покинув місце проживання внаслідок скоєного по відношенню до нього або членів його сім'ї насильства, або переслідування в інших формах, або внаслідок реальної небезпеки піддатися переслідуванню за ознакою расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, а також за ознакою приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань, що стали приводом для проведення ворожих кампаній щодо конкретної особи чи групи осіб; крім того, громадянин, що покинув місце проживання внаслідок надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру, а також локальних воєн, збройних конфліктів, контртерористичних операцій і масових порушень громадського порядку, права якого забезпечуються основними гарантіями прав громадян [55, с.7]. Аналогічні визначення даються й багатьма іншими авторами. Відмінність між ними полягає у переліку підстав надання статусу внутрішньо переміщеної особи та форм насильства чи переслідування, через які особа вимушена покинути своє місце проживання. Так, О. Шуршалова пропонує конкретизувати підстави надання зазначеного статусу й доповнити їх наступним змістом: формами переслідування осіб за ознаками расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань можуть бути будь-які дії (фізичне насильство, погроми, підпали, знищення майна, приниження гідності людини або групи осіб, незаконне звільнення, незаконне перешкоджання у користуванні національною мовою, національними традиціями і звичаями, сповідання певної релігії, поширення певних політичних переконань тощо), які спрямовані на систематичні порушення особистих, політичних, соціально-економічних і культурних прав, свобод і

законних інтересів людини і громадянина за ознаками расової або національної приналежності, віросповідання, мови, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань [56, с.9].

Як відомо, правовий статус будь якої особи – це положення людини в правовій реальності, що відображає її (людини) фактичний стан у взаємовідносинах з суспільством і державою [57, с.447-450]. У сучасній науковій літературі досить докладно розкрито правовий статус людини. Деякими авторами висловлюється думка, що правовий статус фізичної особи завжди є відображенням його соціального стану, усталеною юридичною основою його інтересів, що в основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальний стан людини в даній системі суспільних відносин, а право лише закріплює це положення, вводить його в законодавчі рамки. Соціальний і правовий статуси співвідносяться як зміст і форма [58, с.90].

Всі істотні взаємини особи з суспільством і державою охоплюються правовим статусом, який є одним з ключових понять в юридичній науці. Існує кілька підходів до визначення змісту правового статусу. Виділяючи елементи, які складають зміст такої категорії як правовий статус, можна відзначити два основних підходи: вузький – відповідно до якого основу правового статусу становлять права, свободи і обов'язки, і широкий, який включає також інші елементи (правоздатність, громадянство, гарантії, законні інтереси, відповідальність і інші). Так, К. Лукашева пропонує включати в правовий статус права, свободи і обов'язки, при цьому ряд додаткових елементів відносить або до передумов правового статусу (наприклад, громадянство, загальна правоздатність), або елементів, які є вторинними щодо основних (так, юридична відповідальність вторинна щодо обов'язків, без обов'язків немає відповідальності), або категоріям, які далеко виходять за межі правового статусу (система гарантій). Зазначені елементи пропонується включати до більш широкого поняття – «правове становище» [59, с.87].

У правовій літературі виокремлюють декілька видів правового статусу особи: загальний чи конституційний статус людини і громадянина; спеціальний або родовий статус окремих категорій громадян; індивідуальний статус, який характеризує стать, вік, сімейний стан тощо; статус іноземців, осіб без громадянства, осіб с подвійним громадянством, біженців; галузеві правові статуси (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний); професійні та посадові статуси тощо [60, с.121].

Кожен громадянин держави є одночасно носієм і конституційного статусу, і статусу громадянина, і декількох особливих статусів. Наприклад, внутрішньо переселені особи наділені статусом людини, статусом громадянина, оскільки є громадянами України, і спеціальним в силу їхнього соціального становища. А також можуть поєднувати декілька статусів, оскільки переселенці можуть бути одночасно й інвалідами, й пенсіонерами тощо.

Статус внутрішньо переміщених осіб розглядається як спеціальний статус, який відображує особливості становища такої категорії громадян, як внутрішньо переміщені особи. Ґрунтуючись на загальному конституційному статусі громадянина, такий спеціальний статус може передбачати додаткові права переселенців, передбачені законодавством. Тобто, специфіка статусу внутрішньо переміщених осіб полягає в тому, що вони користуються всіма правами, які належать їм як громадянам України, а також додатковими гарантіями, які забезпечуються державою виключно цій категорії громадян, для допомоги у подоланні труднощів у складній життєвій ситуації, яка склалася.

Існує також думка, що правовий статус вимушених переселенців є міжгалузевим, зміст елементів якого розкривається у правових нормах різних галузей права. Права, свободи, обов'язки, громадянство, гарантії реалізації правового статусу передбачені нормами міжнародного гуманітарного права (як галузі міжнародного права), конституційного, адміністративного, трудового, цивільного та інших галузей права [61, с.3].

У юридичній літературі правовий статус внутрішньо переміщених осіб визначається як система закріплених Конституцією та законами України конституційних прав, свобод, законних інтересів, гарантій їх дотримання, обов'язків і відповідальності осіб, які є громадянами України, особами без громадянства або іноземцями, які постійно проживають в Україні, яких змусили або які самостійно покинули своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [62, с.47-51]. Виділяються основні ознаки, які вирізняють даний вид конституційно-правового статусу особи: обумовленість обставинами, через які особі надається статус переміщеної особи (якщо особа залишила місце проживання у зв'язку з переслідуваннями по політичним, релігійним, расовим, етнічним мотивам чи реально обґрунтованими побоюваннями стати жертвою таких переслідувань); строковий характер, тобто надання статусу на визначений термін, обумовлений законодавством; цільовий характер, обумовлений необхідністю соціальної адаптації й облаштуванням вимушеного переселенця на новому місці, що забезпечується шляхом економічних, соціальних та правових заходів [55, с.17].

Крім конституційного, виділяється також адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб. Так, на думку К. Крахмальнової, адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні визначається як спеціальний, тимчасовий правовий статус осіб, визначений нормами адміністративного права, що складається з системи додаткових прав, обов'язків і гарантій, обумовлених обставинами їх вимушеного внутрішнього переміщення та потребами, де обсяг і особливості реалізації таких прав, обов'язків і гарантій залежать від того, чи є особа громадянином, іноземцем чи апатридом [42, с.14].

Правовий статус вимушеного переселенця є особливим і для володіння ним людині необхідно пройти законодавчо встановлену процедуру визнання

в якості внутрішньо переміщеної особи, згідно з відповідними законами. Факт отримання особою, яка претендує на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи, довідки про реєстрацію, вже є підставою для надання гарантованого законодавством мінімуму соціальних прав і пільг і покладання на неї певних обов'язків, особа може вступати в певні правовідносини, мати певні права і нести певні обов'язки. Надання громадянину даного статусу веде до виникнення між ним і державою особливих правовідносин, зумовлених необхідністю сприяти в облаштуванні переселенця на новому місці проживання, компенсувати йому втрату житла та іншого майна [63, с.93-103].

Закріплення правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні відбувається шляхом прийняття спеціальних законодавчих та інших нормативних актів, які, на думку фахівців варто класифікувати за декількома критеріями: 1) за предметом регулювання (ті акти, що встановлюють засади регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб, – профільний Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», та ті, які опосередковано упорядковують відносини в цій сфері, наприклад, «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» № 1382-IV від 11.12.2003р., «Про охорону дитинства» № 2402-III від 26.04.2001р.); 2) за колом осіб – загальні, що поширюють свою дію на все населення країни, та спеціальні, дія яких поширюється на окреме коло осіб: іноземців, біженців та осіб зі спеціальним статусом (інвалідів, чорнобильців тощо); 3) за юридичною силою, а також територією дії вищезазначених актів. Класифікація сприяє оперативному знаходженню норм, які стосуються переселенців у правовому полі, відшукуванню існуючих прогалин, колізій і шляхів їх вирішення [64, с.13-14].

Основним нормативно-правовим актом, який регулює статус внутрішньо переміщених осіб, є Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [54]. Необхідність прийняття даного закону, була зумовлена нагальною проблемою забезпечення реалізації

гарантованих Конституцією прав і свобод громадян України, що стали внутрішньо переміщеними особами внаслідок окупації частини території нашої країни та проведення антитерористичної операції. Закон спрямований на вирішення першочергових питань з обліку та життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб та членів їх сімей у нових умовах проживання, спрощення порядку тимчасової реєстрації вимушених переселенців, містить норми щодо удосконалення порядку та скорочення граничних строків розгляду заяв про оформлення, переоформлення, продовження соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, забезпечення їх соціальними та медичними послугами [54].

Прийняття закону отримало схвальні відгуки від міжнародних організацій. Так, Генеральний секретар Ради Європи Т. Ягланд зазначив, що закон про вимушених переселенців, прийнятий ВР слід вітати, як основу для задоволення їхніх потреб і як демонстрацію України своїх намірів вжити необхідні заходи для захисту найбільш уразливих верств населення, захисту прав людини [47, с.1].

Аналіз зазначеного законодавчого акту дає можливість визначити основні напрями правового регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб, до яких відноситься: встановлення порядку прийняття та обліку і реєстрації за новим місцем перебування; забезпечення прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту; забезпечення виборчих та інших прав, а також належних умов для постійного чи тимчасового проживання; закріплення обов'язків, відповідальності за порушення законодавства та підстав скасування і втрати статусу внутрішньо переміщеної особи.

Для визначення правового статусу, прав та обов'язків внутрішньо переміщених осіб використовуються також норми інших законодавчих актів, зокрема, Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р.; Закон України «Про правовий статус осіб, які вимушені залишити

місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України» від 19 червня 2014 р.; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 р.; Закон України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств – виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 р. та деякі інші. Але, як справедливо стверджують деякі науковці, основна проблема прийнятих нормативно-правових актів полягає в тому, що деякі статті цих законів носять лише декларативний характер, не передбачають ніяких відповідних механізмів надання допомоги та захисту державою прав і законних інтересів вимушених переселенців, містять положення, які не відповідають конституційним принципам гарантій прав громадян, суперечать Конституції України та законодавчим актам України [65, с.60-65].

Основними елементами правового статусу особи є її права і обов'язки. Стосовно прав та обов'язків внутрішньо переміщеної особи, то, як вже зазначалося, вона має весь той комплекс прав і обов'язків, що й до набуття статусу внутрішньо переміщеної особи, а також специфічні права та обов'язки, характерні тільки для вказаної категорії. Тобто, права і обов'язки переселенців умовно поділяються на загальні і спеціальні. Загальні – це ті права і обов'язки, які закріплені у Конституції й притаманні всім громадянам країни. Спеціальні – це специфічні права й обов'язки, які закріплені у міжнародних й національних законодавчих актах, що регулюють правовий режим саме цієї категорії осіб. Тобто, у стані галузевої форми загальні суб'єктивні права і обов'язки особи конкретизуються, уточнюються і розвиваються відповідно до особливостей предмета і методу правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

ГА ООН, відзначаючи зростаюче усвідомлення міжнародним співтовариством проблеми внутрішньо переміщених осіб у всьому світі, в тому числі наявності серед них мільйонів людей, для яких цей стан набув затяжного характеру, також підкреслює, що переміщені особи мають ті ж самі права, що й інші громадяни країни [66]. Як зазначено у резолюції ГА ООН 64/162 «Захист внутрішньо переміщених осіб і надання їм допомоги» від 17.03.2010 р., внутрішньо переміщені особи користуються, на основі повної рівності, тими ж передбаченими міжнародним правом і національним законодавством правами і свободами, якими користуються інші особи в їх країні [67]. Про це йдеться й у ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», у якій зазначено, що внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами [54].

Крім того, зазначеним Законом встановлено ряд додаткових прав, які обумовлені специфікою становища цих осіб. Зокрема, у відповідності до ст. 9 Закону внутрішньо переміщена особа має право на: створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні; на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання; отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус за місцем свого фактичного знаходження, а не за місцем реєстрації; на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України за місцем реєстрації фактичного місця проживання; спрощений порядок завершення трудових правовідносин з роботодавцем, який знаходиться на непідконтрольній Україні території; реєстрацію фізичної особи-підприємця за спрощеною процедурою;

забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, на одержання реабілітаційних послуг відповідно до законодавства за місцем проживання; на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування; отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування; голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси; єдність родини; сприяння органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення; інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів; достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод; створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено; забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством; надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; отримання соціальних та

адміністративних послуг за місцем перебування; проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування; безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту в разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення; отримання гуманітарної та благодійної допомоги; інші права, визначені Конституцією та законами України [54].

Існування і реалізація прав і свобод пов'язані з певними обов'язками, які їм кореспондують та є, так би мовити, їх зворотною стороною. Якщо виходити з того, що внутрішньо переміщена особа – це особа, яка пересувається територіально з метою зміни місця проживання, то головне право, яке реалізується цією особою, – це право на свободу пересування, і з ним кореспондує головний обов'язок – зареєструватися на новому місці проживання. Крім того, на внутрішньо переміщену особу покладені і спеціальні обов'язки: повідомляти про зміну місця проживання структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання; у разі добровільного повернення до покинутого постійного місця проживання внутрішньо переміщена особа зобов'язана повідомити про це структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем отримання довідки не пізніше ніж за три дні до від'їзду; у разі виявлення подання внутрішньо переміщеною особою завідомо неправдивих відомостей для отримання довідки про взяття на облік відшкодувати фактичні витрати, понесені за рахунок державного та місцевих бюджетів у результаті реалізації прав, передбачених цим Законом [54].

Необхідно наголосити, що додаткові права, які передбачені для внутрішньо переміщених осіб, мають на меті не поставити в більш привілейоване становище таких осіб, а, навпаки, вирівняти їх у можливостях із іншими категоріями, з огляду на вразливий стан осіб, які перебувають у стресовій ситуації, які були вимушені покинути місця постійного проживання, робочі місця, речі, іноді документи, і переїхати в нове для них місце без житла, засобів до життя та звичного оточення [68, с.9].

Як зазначалося у доповіді Представника Генерального секретаря з прав людини внутрішньо переміщених осіб на сесії ГА ООН 11 серпня 2010 р., внутрішньо переміщені особи та інші люди, постраждалі в результаті конфлікту або стихійного лиха, зберігають право повною мірою користуватися своїми правами людини, включаючи право на життя, харчування, водопостачання і санітарію, одяг, житло, медичний догляд та освіту, права, які в сукупності можуть розумітися як право отримувати гуманітарну допомогу. Більш того, ці права повинні сумлінно забезпечуватися національною владою або безпосередньо, або шляхом сприяння наданню гуманітарної допомоги третіми сторонами [69].

Але задекларовані у законодавчих актах права переселених громадян на практиці не завжди можуть бути реалізовані. Так, за словами деяких авторів, існують проблеми у житловій сфері, які є характерними для всієї території країни, що не дозволяють повноцінній реалізації права на надання житлового приміщення у місці нового поселення; розмір матеріальної допомоги, яка надається переселенцям, не відповідає навіть мінімально необхідним затратам. Тобто, внутрішньо переміщені особи, які за законом потребують додаткової допомоги й підтримки, в реальному житті не можуть отримати навіть ті невеликі соціальні гарантії, які встановлені у законах [63, с.93-103].

Як зазначив у своєму виступі на проведеній в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка 26 вересня 2016 р. дискусії, присвяченій вирішенню проблем переселенців: «Зруйновані долі та

непевне майбутнє: як допомогти внутрішньо переміщеним особам в Україні» колишній Представник Генерального Секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб Вальтер Келін, «за різними даними, майже 60% переселенців в Україні безробітні, а значна частина живе за межею бідності. Держава повинна сьогодні мобілізувати ресурси та координувати діяльність влади на усіх рівнях задля вирішення питань забезпечення житлом, соціальних виплат та інтеграції внутрішньо переміщених осіб» [70, с.1].

Про наявність проблем із забезпеченням прав переселених громадян зазначається й у прийнятій Кабінетом Міністрів України Комплексній державній програмі щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 [71]. Метою Комплексної програми є розв'язання основних проблем переселених громадян та зниження рівня соціальної напруженості серед них і в суспільстві, сприяння інтеграції та соціальній адаптації таких осіб за новим місцем проживання прийнята, допомога в забезпеченні створення належних умов для життєдіяльності, прав та реалізації потенціалу; забезпечення соціальної, медичної, психологічної та матеріальної підтримки тощо. В Програмі, зокрема, зазначено, що результати проведеного аналізу ситуації з переселеними громадянами свідчать про наявність таких проблем, як відсутність: достатніх фінансових ресурсів для забезпечення життєдіяльності; чіткого механізму та критеріїв відбору для надання соціальної підтримки переселеним громадянам залежно від їх матеріального становища та соціального статусу; повної інформації про розмір збитків (майнової шкоди), завданих переселеним громадянам у ході воєнних дій, та механізм їх компенсації; недосконалість механізму забезпечення переселених громадян робочими місцями, обмеженість інформації про можливості працевлаштування; наявність у багатьох переселених громадян

психофізіологічних травм і відсутність програми надання їм відповідної медико-соціальної допомоги [72].

Заплановані у Програмі заходи удосконалення законодавства з питань інтеграції, соціальної адаптації та захисту переселених громадян, забезпечення дієвості програм і заходів з інтеграції, соціальної адаптації та захисту переселених громадян шляхом укладення меморандумів (протоколів про наміри) з міжнародними організаціями щодо сприяння соціальній підтримці переселених громадян та проведення нарад, засідань за круглим столом, конференцій, публічних заходів з обговорення шляхів розв'язання проблем захисту та забезпечення прав переселених громадян, розроблення планів дій інформаційно-освітнього змісту на рівні громад, своєчасного виявлення фактів стигматизації переселених громадян і проведення публічних заходів відповідного змісту [72] тощо не вирізняються конкретикою і носять декларативний характер. Тобто, зазначена Комплексна програма не передбачає створення належного дієвого інституційного механізму реалізації й захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Про необхідність поліпшення та удосконалення українського законодавства у відповідності до міжнародних стандартів та створення правового поля з урахуванням територіального підходу стверджує й заступник Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Виступаючи у грудні 2016 р. на Міжнародній нараді національних комітетів (комісій) з міжнародного гуманітарного права, він зазначив, що «Україна усвідомлює в повній мірі, що внутрішнє переміщення є одним з основних і найбільш тривалих наслідків збройного конфлікту і що Україна як держава бере на себе зобов'язання щодо захисту прав переселенців». Він також відмітив, що «Україна створила базове правове поле для захисту внутрішньо переміщених осіб. Проте, його подальший розвиток не в повній мірі відповідає як міжнародним, так і національним стандартам. Вивчаючи міжнародний досвід і комбінуючи його з національними особливостями, Міністерство з питань тимчасово

окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб докладає усіх зусиль для вирішення цієї проблеми на всіх рівнях» [73].

Інституційний механізм у сфері забезпечення прав переселених осіб, як слушно зазначає О. Фесенко, залишається розпорошеним та нескоординованим, його інституції діють без чіткого визначення їх компетенції, дублюючи функції Міністерства з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб з функціями окремих центральних органів виконавчої влади [64, с.13-14]. Відсутність чіткого розмежування повноважень між різними органами влади та органами місцевого самоврядування не дозволяє повноцінно вирішувати питання фінансування реалізації прав і гарантій внутрішньо переміщених осіб, призводить до несвоєчасного виконання зобов'язань держави перед цією категорією осіб.

Заслуговує на увагу думка К. Крахмальової, яка зазначає, що станом на сьогодні організаційне забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснюють декілька десятків органів публічної адміністрації, а також окремі юридичні особи публічного права та національні і міжнародні організації, які сприяють реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Сприяння реалізації значної кількості державних завдань щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні національними громадськими та міжнародними організаціями, на думку К. Крахмальової, визначається як одна з специфічних рис інституційного механізму забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, так само як і те, що на місцевому рівні у Донецькій і Луганській областях України, куди переміщається більшість внутрішньо переміщених осіб, тимчасово, через обставини, зумовлені агресією Російською Федерацією, забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснюють не органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, а військово-цивільні адміністрації [42, с.18].

З метою усунення недоліків та підвищення ефективності діяльності органів загальної та спеціальної компетенції у сфері забезпечення та охорони прав внутрішньо переміщених осіб доцільним є систематичне узгодження рішень, що приймаються органами державної влади, ще на стадії їх підготовки, а також проведення спільних координаційних нарад, здійснення моніторингу реалізації законодавства та стану дотримання прав переселених осіб.

З метою усунення дублювання повноважень, налагодження чіткості й одноставності у підходах до вирішення проблем переселенців слід визначити правові основи взаємодії територіальних органів, відповідальних за проведення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб та виконання відповідних законодавчих актів із структурами органів виконавчої влади.

У вирішенні проблем внутрішньо переміщених осіб, вважає О. Шуршалова, особливу роль покликані відіграти інститути громадянського суспільства та неурядові правозахисні організації, які повинні сприяти найбільш повній реалізації конституційних прав і свобод цієї категорії населення, тим самим підвищуючи ефективність функціонування органів державної влади [56, с.11]. Світова практика свідчить, що неурядові правозахисні та інші громадські організації помітно впливають на формування та реалізацію державної міграційної політики, здійснюючи проекти з моніторингу порушень прав людини, надаючи консультації та роз'яснення з різних питань практичної реалізації та правозастосовної практики міграційного законодавства, зокрема, щодо правового статусу різних категорій мігрантів, в тому числі й внутрішньо переміщених осіб, їх соціальної підтримки, реабілітації та адаптації. Члени організацій беруть участь у підготовці інформаційно-аналітичних матеріалів з різних проблем у сфері міграції, у проведенні наукових досліджень, конференцій, семінарів, круглих столів, підготовці наукових доповідей та повідомлень з питань правового захисту переселенців тощо.

Як зазначено у «Керівних принципах з питань переміщених усередині країни осіб», державам слід забезпечувати ефективні і належні позасудові механізми розгляду скарг, які є частиною загальної державної системи правового захисту в разі порушень прав людини [45]. Таким механізмом захисту прав людини у всьому світі став інститут спеціалізованого омбудсмана, котрий називають ще організаційною гарантією прав і свобод громадян [23, с.439]. Загальноприйнятим є критерій виділення профільної спеціалізації омбудсмана для реалізації і захисту прав найбільш «вразливої» категорії осіб, до якої відносяться й внутрішньо переміщені особи. Тому, на наш погляд [74, с. 26-30], інститут омбудсмана з питань міграції може стати координуючим центром міжвідомчих зусиль у сфері забезпечення і захисту прав внутрішньо переміщених осіб, додатковим субсидіарним органом у сфері захисту їх прав.

3.3 Стан та перспективи запровадження інституту омбудсмана з питань міграції в Україні

Державний захист прав мігрантів реалізується легітимними представниками державної влади на засадах і в формах, визначених правовими актами. Але, аналіз забезпечення прав людини мігранта в Україні, закріплених у міжнародному та українському законодавстві, виявив низку серйозних проблем, пов'язаних з недосконалістю й незавершеністю формування державного механізму реалізації та захисту зазначених прав. Одним із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави може стати інституціоналізація посади омбудсмана з питань міграції. Він може відігравати значну роль в просуванні, заохоченні та моніторингу ефективного дотримання міжнародних стандартів в галузі прав людини мігранта на національному рівні – роль, яка знаходить все більш широке визнання у міжнародного співтовариства, яке розглядає створення національних служб позасудового захисту прав людини як

важливу умову формування інститутів демократії [75]. Визнаючи за мігрантами весь комплекс прав людини і громадянина, світова спільнота спрямовує зусилля на дотримання прав людини мігранта та забезпечення безпечної, упорядкованої й організованої міграції за рахунок посилення ефективності діяльності інститутів і структур, що вже існують, а також шляхом створення нових з акцентом на більш широке залучення національних неурядових правозахисних та належних позасудових механізмів, до яких відноситься і інститут омбудсмана.

Як відомо, принциповою відмінністю інституту омбудсмана від інших органів, які здійснюють захист прав людини, є його незалежність і не підпорядкованість будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування та посадовим особам, а також здатність здійснювати зовнішній контроль за їх діяльністю у сфері дотримання та захисту прав людини. Як слушно відмічають деякі науковці, омбудсман є субсидіарним (додатковим) засобом захисту порушених прав, маючи, так би мовити, «залишкову» компетенцію по відношенню до компетенції судових та інших засобів правового захисту [76, с.169-175].

В Україні функціонує класичний парламентський омбудсман загальної юрисдикції – Уповноважений Верховної Ради з прав людини. За законом, Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України. Він діє як орган державної влади, що здійснює позасудовий захист прав і свобод людини і громадянина та доповнює інші державні органи, у компетенцію яких прямо чи опосередковано входить охорона та захист прав людини на території держави. Запровадження посади Уповноваженого з прав людини в Україні «стало одним із прикладів того, як класичний інститут омбудсмана, що отримав всесвітнє визнання як специфічний механізм контролю за «належним» управлінням чи контролю за зловживаннями владою з боку публічної адміністрації, продемонстрував здатність до трансформації й адаптації до конкретних державно-правових,

соціально-економічних умов і традицій країни» [77, с.729-731], ставши інститутом по захисту прав людини у широкому розумінні.

Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. передбачає, що іноземні громадяни та особи без громадянства чи їх представники мають право звертатися по захист їхніх прав і свобод, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України, до омбудсмана. Але, як показує практика, Уповноваженим з прав людини не достатньо приділяється увага проблемам, пов'язаним із забезпеченням прав мігрантів. Так, у звіті Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) зазначається, що для українського омбудсмана мігранти «не є об'єктом окремої уваги. Наприклад, в останньому звіті з моніторингу діяльності уряду України, органів місцевого самоврядування й інших установ омбудсман не наводить окремих даних про становище мігрантів. Іноземці та особи без громадянства не потрапили й до переліку категорій осіб, найуразливіших до порушення їхніх прав. Ця помітна відсутність, імовірно, пояснюється тим, що скарги від мігрантів складають лише невелику частку всіх звернень» [19, с.79]. Це, в свою чергу пояснюється недоліками інформаційної і роз'яснювальної діяльності служби омбудсмана, оскільки, за свідченням фахівців Міжнародного наукового центру Вудро Вілсона, які приймали участь в опитуванні мігрантів, більшість респондентів не знали, до кого слід звертатися зі скаргами, мало хто з них згадував про омбудсмана і частіше називали міліцію та Міністерство юстиції як установи, куди вони звернулися б у разі порушення їхніх прав [32, с.69].

У випадку необхідності посилення контролю за захистом прав окремих особливо вразливих верств населення та соціальних груп, або в окремій сфері суспільних відносин, створюються інститути спеціалізованих омбудсманів. Слушною в цьому плані є думка Л. Голяк, яка зазначає, що інститут спеціалізованого омбудсмана запроваджується тоді, коли суспільство і держава визнають необхідність гарантування не тільки прав та свобод більшості населення, а й прав і законних інтересів меншин та окремих

категорій громадян, зокрема тих, які з різних причин не можуть здійснювати їх самостійно у повному обсязі; він є чинником формування громадянського суспільства, збагачення та універсалізації каталогу прав та свобод людини і громадянина на міжнародному та національному рівнях, а також розвитку правозахисної функції держави [78, с.6-7].

Такою вразливою групою, яка потребує посиленої уваги з боку держави, є мігранти. Тому з метою реалізації і дотримання основоположних принципів та прав людини мігранта варто розглянути можливість запровадження в Україні інституту омбудсмана з питань міграції. Варто зауважити, що у сучасній юридичній літературі з питань міграційних процесів, та працях, присвячених інституту омбудсмана, недостатньо уваги приділяється з'ясуванню основних прав людини мігранта та їх захисту за допомогою позасудових форм захисту. Бракує наукових розвідок й щодо діяльності спеціалізованих омбудсманів у системі захисту прав мігрантів. Недостатня вивченість та актуальність даної проблеми для розвитку державно-правової науки визначають необхідність додаткових досліджень у згаданій сфері.

Вирішуючи питання про запровадження й вибір моделі цього інституту, слід врахувати світовий досвід організації та діяльності міграційних омбудсманів з урахуванням національних особливостей та можливостей держави.

Як зазначалося вище, традиційно виділяють «парламентську», «виконавчу» і «незалежну» моделі інституту омбудсмана. При цьому, це стосується не тільки омбудсманів загальної юрисдикції, а й спеціалізованих омбудсманів.

Єдиної моделі та загально прийнятого статусу спеціалізованих омбудсманів світовим співтовариством не вироблено. Питання їх організації і функціонування залежать від територіальної організації влади у кожній окремій державі, які в силу особливостей правових традицій та ідеології

пропонують чи адаптують у правовій системі різні варіації статусу спеціалізованих омбудсманів [79, с.2].

Практика показує, що перші спеціалізовані омбудсмани були запроваджені у формі парламентських омбудсманів. Так, у Швеції ще у 1915 р., шляхом внесення змін до Конституції і прийняттям спеціального закону, був запроваджений інститут першого спеціалізованого омбудсмана – у справах військовослужбовців, а у 1975 р., після прийняття нової Конституції Швеції, в країні паралельно почали діяти чотири парламентських омбудсмана, кожен з яких відповідає за окремі сфери суспільних відносин. В ФРН згідно ст. 45 Конституції 1949 р. призначається парламентський уповноважений по обороні з метою захисту основних прав військовослужбовців, а також сприяння Бундестагу у здійсненні парламентського контролю над збройними силами, статус якого конкретизується федеральним законом [80, с.7].

Залишається проблемним і найбільш обговорюваним питання визначення правового статусу виконавчої моделі омбудсмана, особливо щодо тих омбудсманів, які запроваджуються при главі держави. Це питання є актуальним і для України, оскільки останнім часом при Президентові України створено низку спеціалізованих Уповноважених (зокрема, з прав дитини, з прав інвалідів, у справах кримськотатарського народу, з питань реабілітації поранених учасників АТО), правова природа і сутність яких залишаються не визначеними. У юридичній літературі висловлюється думка, що нормативна регламентація статусу омбудсмана при президентові має протиріччя доктринального і установчого характеру. Доктринальні протиріччя викликані відсутністю у світовій практиці єдиних положень, що визначають правовий статус спеціалізованих омбудсманів та недостатнім розробленням доктрини їх спеціалізації на міжнародному і національному рівнях. Установчі протиріччя пов'язані з відсутністю конституційного закріплення повноважень глави держави щодо призначення спеціалізованих омбудсманів, а також відсутністю конституційних норм про існування цього

інституту взагалі [81, с.193]. Так, відповідно до п. 17 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні [82], про інші види уповноважених (омбудсманів) у Конституції не згадується. Не наділений відповідними повноваженнями і Президент України. Президент лише має право відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. За твердженнями фахівців, характерною особливістю таких суб'єктів є те, що вони не належать до системи органів державної влади, оскільки будь-який орган державної влади діє від імені держави, наділяється державно-владними повноваженнями, котрі матеріалізуються у формі рішень, обов'язкових для виконання всіма членами суспільства. Тобто, такі суб'єкти виконують допоміжну функцію Глави держави і забезпечують виконання ним своїх повноважень [83, с.74-76]. Зазначені органи, на думку Н. Коваль, є специфічними, своєрідними квазі-державними утвореннями, які розглядаються як факультативний інститут у складі конституційного інституту президентства та сукупності структур створених для забезпечення реалізації повноважень главою держави, які не наділені державно-владними повноваженнями та діють лише в межах та у спосіб, що визначені Президентом України [84, с.7-8]. Разом з цим, підкреслює І. Бодрова, є неприпустимим формування припрезидентських органів з питань, не віднесених до відання Президента України, як і вихід таких органів за межі допоміжної діяльності [85, с.69-70].

Саме таким допоміжним органом при Президенті України і є Уповноважений з прав дитини та інші уповноважені. В такому статусі зазначені Уповноважені не відповідають міжнародним принципам організації та діяльності національних правозахисних інститутів («Паризьким

принципам»), основною вимогою яких є створення таких установ на основі конституції чи закону і забезпечення їх незалежності, та вимогам «Керівництва з утворення й укріплення внутрішньодержавних інститутів, що займаються сприянням та захистом прав людини», розробленим Центром з прав людини ООН, і тому з позиції права і вимог міжнародно-правових норм не можуть вважатися омбудсманами.

Виходом з цієї ситуації може бути внесення змін до Конституції України щодо можливості створення в Україні інститутів спеціалізованих омбудсманів із захисту прав окремих верств населення або груп суб'єктивних прав людини та надання права Президенту створювати відповідні органи. Можливим є також варіант, коли правовий статус омбудсмана (уповноваженого), запровадженого на основі Указу Президента, в подальшому легалізується і регламентується спеціально прийнятим парламентським актом, а сама посада виводиться з структури адміністрації президента.

Варто зауважити, що залежність конституційно-правового статусу спеціалізованого омбудсмана (не лише створюваного при главі держави, а будь якого) від закріплення цієї посади в конституції, є предметом наукового дискурсу і різних теоретичних поглядів. Так, на думку Е. Калініної, безумовне позбавлення спеціалізованих омбудсманів конституційно-правового статусу лише в силу факту відсутності згадування про нього у вищому акті держави ставить під сумнів зміст норми про вищу цінність прав і свобод людини, на захист яких направлена діяльність омбудсмана, а також міжнародні зобов'язання держав щодо визнання, дотримання та захисту прав людини. Якщо прямої вказівки в конституції на посаду спеціалізованого омбудсмана не має, то конституційно-правовий статус спеціалізованих омбудсманів можна виявити шляхом системного, історичного і еволюційного тлумачення норм [79, с.21-22].

В той же час світова практика свідчить про загальне правило регламентації діяльності спеціалізованих омбудсманів на основі або єдиного

законодавчого акту, який стосується загальних правил для всіх спеціалізованих омбудсманів, що запроваджуються в країні, або окремих законів, які визначають конституційно-правовий статус певного омбудсмана.

Вважаємо, що оптимальним варіантом є прийняття одного уніфікованого нормативного акту, який би закріплював статус спеціалізованих омбудсманів та єдині підходи до їх організації та функціонування з урахуванням міжнародних стандартів та кращих світових практик. В цьому плані ми підтримуємо пропозицію Л. Голяк внести зміни до Конституції України, якими передбачити можливість створення спеціалізованих омбудсманів на загальнодержавному, регіональному, муніципальному рівнях; прийняти закон «Про основи діяльності спеціалізованих омбудсманів в Україні»; із врахуванням досвіду зарубіжних країн, рекомендацій Венеціанської комісії та «Паризьких принципів», розробити типові положення про спеціалізованих омбудсманів, які б стали підґрунтям для створення мережі спеціалізованих омбудсманів в Україні [78, с.17].

Для України, як країни походження («експортера») мігрантів, кількість зовнішніх мігрантів якої перевищує декілька мільйонів, країни, яка в останній час переживає сплеск внутрішньої міграції і пов'язаних з цим негативних наслідків і проблем, доцільним було б запровадження більш «сильної» моделі омбудсмана з питань міграції. Кращим і переважним видається варіант, за якого посаду омбудсмана вводиться законом, що закріплює правові основи, принципи і гарантії його діяльності, повноваження, порядок призначення і припинення повноважень, а сам омбудсман призначається законодавчим органом влади або за згодою останнього, при цьому він отримує певну стабільність і незалежність в роботі, що дуже важливо для даного інституту. Беручи до уваги розмаїття існуючих моделей інституту омбудсмана, при виробленні концепції омбудсмана з питань міграції та виборі найбільш органічної для нашої країни і такої, що відповідає всім життєво важливим реаліям держави, моделі цього

інституту, варто, передусім, ще під час розробки правової основи у вигляді законодавчого акту, врахувати всі позитивні й негативні сторони тих моделей, які вже існують у світі, а також визначити першочергові завдання, котрі омбудсман повинен бути вирішити [86, с.28-34].

Отже, оптимальною для України моделлю інституту омбудсмана з питань міграції є парламентська розширена модель омбудсмана, яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення останніми міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта. Для забезпечення ефективності діяльності омбудсмана з питань міграції його статус повинен відповідати принципам і базовим критеріям, які сформульовані Резолюцією Комісії з прав людини ООН («Паризькими принципами»), за якими омбудсман має призначатися парламентом на основі закону чи іншого нормативного акту, бути наділений реальною незалежністю і повноваженнями щодо захисту прав людини, в даному випадку, профільними повноваженнями у сфері спеціалізованого захисту прав мігрантів.

Необхідність вибору парламентської моделі омбудсмана з питань міграції обумовлена, на наш погляд, передусім, можливістю, у порівнянні з іншими видами омбудсманів, мати більш широкі повноваження конституційного контролю за дотриманням прав мігрантів державними структурами різного підпорядкування, в сферу компетенції яких входить здійснення міграційної політики держави та забезпечення і захист прав мігрантів, включаючи судову систему, переважно, в аспекті дотримання суддями процедурних правил та етичних норм, що б надало йому більшу незалежність. Незалежність повинна бути забезпечена й фінансовою автономністю. Відповідно до Паризьких принципів у законодавстві країни повинні бути чітко відображені в основному фінансовому законі, затвердженому парламентом, джерела та природа фінансування омбудсмана, визначений окремий рядок бюджету. Крім того, посада парламентського омбудсмана, за загальним правилом, дорівнює посадам вищих представників

державної влади, що є важливим для надання ваги і відповідного рівня поваги до його рішень і рекомендацій щодо усунення виявлених порушень, відновлення порушених прав людини, покращення адміністративної практики тощо.

Щодо організаційної форми діяльності інституту омбудсмана, то світова практика знає два варіанти такої форми: одноособова і колегіальна. При одноособовій формі функціонує один омбудсман на чолі апарату, персонал якого обирається особисто омбудсманом. Можуть також призначатися помічники (заступники) омбудсмана, які, як правило, призначаються на посаду органом, який призначає й омбудсмана.

Вважаємо, що для української моделі омбудсмана з питань міграції більш прийнятною буде одноособова модель омбудсмана. При цьому, з огляду на різноплановість напрямів його діяльності та обсягу майбутніх завдань, для забезпечення діяльності омбудсмана повинен бути сформований достатній, як з точки зору числа, так і з точки зору кваліфікації, допоміжний апарат. На нашу думку, у структуру апарату мають входити відділи на чолі із заступниками омбудсмана, відповідальними за наступні напрямки роботи: захист прав українських громадян, що проживають за кордоном (зовнішніх мігрантів), реалізація інтеграційної політики держави щодо іноземних громадян в Україні, захист прав внутрішньо переміщених осіб (переселенців). Від форм, методів і способів роботи структурних підрозділів допоміжного апарату багато в чому залежить ефективність правозахисної діяльності омбудсмана.

У законодавчому акті, що закріплює конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції, варто визначити порядок його призначення на посаду та звільнення з посади, сферу його компетенції та обсяг повноважень, принципи і гарантії діяльності, питання юридичної відповідальності, тобто, традиційні елементи конституційно-правового статусу парламентського омбудсмана.

Оскільки інститут омбудсмана вважається персоніфікованим інститутом, ефективність діяльності якого багато в чому залежить від особистих якостей омбудсмана, до кандидатури на посаду омбудсмана висуваються, як правило, високі вимоги. Так, досвід регламентації правового статусу омбудсманів в зарубіжних країнах свідчить, що такими вимогами є належність до громадянства відповідної країни, підвищений віковий ценз, відсутність судимості, наявність відповідної освіти, досвіду правозахисної діяльності та високих моральних якостей. Залежно від виду омбудсмана та його місця у конституційно-правовому механізмі держави вони можуть бути доповнені іншими кваліфікаційними вимогами.

Вважаємо, що такою кваліфікаційною вимогою щодо кандидатури на посаду омбудсмана з питань міграції повинна бути наявність вищої юридичної освіти у галузі міграційного або міжнародного права [86, с.28-34].

Ефективність інституту омбудсмана з питань міграції обумовлюється закладеними у законодавчому акті можливостями і каталогом правових інструментів, що дозволяють здійснювати дієвий захист прав людини мігранта, та обсягом наданих функцій. Омбудсман виконує функції, властиві й іншим видам омбудсманів, але їх зміст обумовлений специфікою мети і завдань цього інституту.

Як відмічалось вище, однією з головних функцій омбудсмана у світі є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, які призвели до порушення прав і свобод людини і громадянина. Реалізація контрольних функцій забезпечує у підсумку дотримання прав і свобод людини, в нашому випадку людини мігранта, підвищує рівень адміністративної поведінки підконтрольних органів влади.

На виконання контрольних функцій омбудсман наділяється широким колом повноважень рекомендаційно-поновлювального характеру. Так, під час розгляду скарг і заяв громадян омбудсман має право надсилати запити та отримувати відповіді від органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, їх посадових осіб, отримувати документи й матеріали, необхідні для проведення повного й всебічного розслідування отриманої скарги. Як правило, омбудсман має право безперешкодного доступу до органів влади і управління з метою встановлення обставин, викладених у скаргах чи заявах, та для отримання необхідних пояснень і документів. Для забезпечення реалізації омбудсманом зазначених функцій, у законодавчому акті повинні бути закладені обов'язки органів влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо своєчасного направлення омбудсманові відповідей на його запити та надання йому необхідних документів, матеріалів та відомостей із встановленням конкретного строку для відповіді. За результатами проведеного розслідування омбудсман виносить рекомендації й мотивовані пропозиції щодо усунення виявлених порушень та відновлення порушених прав, які, традиційно, носять рекомендаційний характер.

За слушним зауваженням Б. Галяутдинова, контрольна діяльність омбудсмана відповідає більшості встановлених в теорії й практиці принципів державного контролю, до яких відносяться принципи законності, пріоритету прав і свобод людини, незалежності, об'єктивності, відповідальності, доцільності, ефективності тощо, що підтверджує контрольну природу цього інституту [87, с.17].

Поряд з контрольно-наглядовими функціями та функцією розгляду скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів влади та управління, які порушують чи можуть порушити, на думку громадян, їхні права чи інтереси, омбудсмани виконують й інші не менш важливі функції, зокрема консультативні, моніторингові, правовиховні та інші.

Можна погодитись із пропозицією окремих експертів щодо наділення омбудсмана з питань міграції функціями проведення регулярного моніторингу та аналізу дотримання прав мігрантів й їх доступу до системи соціального захисту та подання за його результатами пропозицій щодо вирішення виявлених проблем в урядові та інші державні структури;

проведення експертної оцінки чинного міграційного законодавства та проектів нових документів, регулюючих питання міграції, з точки зору дотримання міжнародних стандартів і норм у сфері прав мігрантів та членів їх сімей, лобіювання заходів та рекомендацій щодо удосконалення міграційного законодавства [76, с.169-175].

Експертно-аналітична діяльність та сприяння вдосконаленню законодавства, що стосується прав і свобод людини мігранта, форм і методів їх захисту, повинно стати одним з пріоритетів в діяльності омбудсмана. Оцінка законопроектів не тільки з точки зору правової якості, а й загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, дозволяє виявляти недоліки у забезпеченні і захисті прав мігрантів і звертатися до відповідних установ та законодавчого органу з пропозиціями щодо їх усунення, сприяє підвищенню якості та соціальній направленості законодавчих актів, забезпеченню гарантій безпеки людини мігранта від прийняття законів, що можуть порушувати їх права.

Вважаємо також, що омбудсман з питань міграції може стати координатором між владними органами й іншими структурами у питаннях вироблення та реалізації міграційної політики, прийняття заходів, направлених на попередження чи пом'якшення наслідків міграції, мобілізацію уваги суспільства й громадськості до проблем мігрантів, залучення національних інститутів з прав людини у діяльність, пов'язану з проблемами мігрантів.

Діяльність омбудсмана може бути спрямовано на допомогу у виробленні методів та стратегій вирішення проблем соціальної інтеграції та адаптації, проведення роз'яснювальної й виховної роботи в сфері розвитку міжкультурного та міжетнічного діалогу з метою недопущення проявів дискримінації та ксенофобії у суспільстві. Тобто, в даному випадку можна говорити про превентивну функцію омбудсмана з протидії насильницьким проявам нетерпимості за національною, расовою та іншими ознаками по відношенню до людини мігранта. З метою виконання цієї функції омбудсман

з питань міграції повинен проводити моніторинг злочинів на ґрунті расової нетерпимості по всій території України, проводити кампанії із публічного засудження мотивів, що спонукали правопорушників до вчинення таких злочинів, організовувати заходи з популяризації різних культур національних меншин, що мешкають в Україні тощо.

Превентивна функція омбудсмана тісно пов'язана із реалізацією омбудсманом просвітницької та інформаційно-роз'яснювальної функцій з інформування мігрантів про їхні права та механізми правового захисту з боку відповідальних органів у разі порушення таких прав, з роз'ясненнями міжнародних стандартів у сфері міграції, особливостей інтеграційної політики та законодавства, передусім, трудового, країн перебування громадян України та способів захисту своїх прав. Для цього омбудсман може використовувати як особисті зустрічі, так і проведення інформаційно-просвітніх кампаній для журналістів з метою їх кращого ознайомлення з життям мігрантів, стосунками між мігрантами та рештою суспільства, щоденними турботами й проблемами мігрантів, видання тематичних посібників, інформаційних бюлетенів та іншої літератури. Для розповсюдження такої літератури може відбуватися не лише на території України, а й за кордоном, для чого омбудсман може залучати як консульські установи, так і громадські організації мігрантів за кордоном. Омбудсман може також організовувати в Україні для громадян, що бажають виїхати за кордон, тематичні семінари та круглі столи із залученням спеціалістів з досвідом та знаннями щодо захисту прав трудових мігрантів, біженців та осіб, що шукають притулку, для поглиблення знань про міжнародну практику найму, обговорення проблем визначення правового статусу та легалізації мігрантів, їх соціокультурної адаптації, проблем дискримінації з боку органів державної влади та потенційних роботодавців, способів протидії зазначеним проявам та захисту своїх прав.

Відповідно до універсальних і регіональних міжнародно-правових документів людина мігрант наділена всіма загальновизнаними правами й

свободами людини. Це означає, що для омбудсмана з питань міграції не важливим є правовий статус та категорія людини мігранта, він повинен відстоювати і захищати права всіх. Але, певний вплив категорія мігрантів має на визначення напрямів, форм і методів діяльності омбудсмана. Якщо для захисту прав внутрішніх мігрантів і іноземців, які перебувають на території України, застосовуються всі засоби національного механізму захисту прав людини, то для захисту наших співвітчизників за кордоном необхідні дещо інші підходи та способи [88, с.149-157].

Так, у випадку із зовнішніми мігрантами, для омбудсмана розгляд скарг та заяв осіб про порушення їх прав, як одного з основних напрямів його діяльності, ускладнюється перебуванням людини мігранта на території іноземної держави. В даному випадку омбудсман використовує такі способи, як взаємодія з консульськими установами України в країнах перебування наших громадян; налагодження діалогу з відповідними державними органами країн прийому трудових мігрантів з метою виявлення та обговорення проблем трудової міграції, спільного аналізу причин та наслідків порушень прав людини у процесах трудової міграції та вироблені практичних заходів з їх усунення та попередження; розвиток співробітництва із службами омбудсманів зарубіжних країн у процесах захисту прав трудових мігрантів, попередження проявів дискримінації та ксенофобії по відношенню до трудових мігрантів та членів їх сімей; підтримка тісного взаємозв'язку з діаспорами та громадськими організаціями українських трудових мігрантів в інших країнах тощо. Важливим напрямом є також аналітична діяльність омбудсмана з питань міграції щодо моніторингу та аналізу дотримання прав трудових мігрантів та їх доступу до системи соціального захисту в країнах перебування громадян України та подання за його результатами пропозицій щодо вирішення виявлених проблем на міждержавному рівні в урядові та інші державні структури.

Для активізації інтеграції іммігрантів, омбудсман може організовувати самостійно чи долучатися до запропонованих представниками Бюро ОБСЄ з

демократичних інститутів та прав людини заходів з підтримки інтеграційних прагнень та зусиль мігрантів, а саме: створення постійного форуму для обговорення політики та практики інтеграції та обміну думками між державними установами, громадськими організаціями й асоціаціями мігрантів; організація початкових курсів української мови та кращого ознайомлення з соціальним, економічним та політичним життям в Україні, зокрема, з культурою, традиціями та правилами українського суспільства, передбаченими законом засобами захисту від дискримінації, з установами, що надають основні послуги (у т. ч. в галузі освіти й охорони здоров'я) та інформацією про легалізацію перебування та працевлаштування [19, с.81].

Отже, омбудсман з питань міграції виконує такі функції, як: контрольно-наглядова (здійснення незалежного контролю за дотриманням прав і свобод людини мігранта органами влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами); кореляційна (або функція поновлення порушених прав) – виправлення допущеної стосовно людини мігранта несправедливості та відновлення його прав і законних інтересів; моніторингу – аналіз ситуації із дотриманням прав мігрантів й їх доступу до систем соціального і правового захисту; експертно-аналітична – експертна оцінка чинного міграційного законодавства та проектів нових документів, регулюючих питання міграції, з точки зору дотримання міжнародних стандартів і норм у сфері прав мігрантів та членів їх сімей, лобіювання заходів та рекомендацій щодо удосконалення міграційного законодавства; координаційна – мобілізація зусиль органів влади та суспільства у вирішенні проблем реалізації міграційної політики, виробленні методів та стратегій соціальної інтеграції і адаптації та забезпеченні прав мігрантів; превентивна розвиток міжкультурного та міжетнічного діалогу з метою недопущення проявів насильницького нетерпіння, дискримінації та ксенофобії у суспільстві; інформаційно-роз'яснювальна (або просвітницько-виховна) – інформування мігрантів про їхні права та механізми правового захисту, міжнародних стандартів у сфері міграції, особливостей інтеграційної

політики та законодавства України та зарубіжних країн перебування громадян України

Реалізація завдань і функцій омбудсмана неможлива без інформування органів державної влади та громадськості про стан справ із дотриманням прав і законних інтересів мігрантів. Серйозним способом діяльності омбудсманів у поновленні порушених прав людини, в тому числі й людини мігранта, джерелом інформації для законодавчого органу є доповіді омбудсмана, в яких підводяться підсумки діяльності омбудсмана, вказується оцінка ситуації із реалізацією прав мігрантів, зазначаються найбільш суттєві порушення прав мігрантів та аналізуються причини, що призвели до подібних порушень, містяться пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення міграційного та іншого законодавства, яке стосується забезпечення прав людини мігранта, розвитку міжнародного співробітництва і правової просвіти у сфері прав мігрантів тощо. За зауваженням М. Удальцова, як свідчить практика, а також досвід роботи омбудсманів різних країн, доповіді є важливим засобом реалізації повноважень омбудсмана, дозволяють загострити увагу влади на проблемах, які потребують невідкладного вирішення [89, с.15-18]. Доповіді можуть бути підсумковими (щорічними або за інший, встановлений у законі проміжок часу), що містять підсумки оцінювання ситуації з дотриманням прав людини за звітний період, та спеціальними, які є оперативною формою реагування та присвячені аналізу конкретної резонансної ситуації чи проблеми, що вимагає негайного вирішення. У науковій літературі висловлюється думка, що спеціальна доповідь як форма реагування на порушення прав людини має низку беззаперечних переваг, а саме: чітко визначена тематика проблеми, актуальність і надання можливості органам влади на швидше реагування для припинення порушення та відновлення порушених прав, можливість зацікавити суспільство нагальними і конкретними проблемами у сфері прав людини за допомогою засобів масової інформації [90, с.13-24].

Інформаційну підтримку захисту прав людини, в т.ч. й мігрантів, активно вести правову просвіту та доносити до кожного громадянина в будь-якому регіоні країни інформацію про можливості звернення до омбудсмана, дозволяє тісна взаємодія з електронними і друкованими ЗМІ. Омбудсман повинен широко використовувати й інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет, мати свій персональний сайт. На сайті мають бути розміщені прес-релізи, щоквартальні і щорічні звіти, спеціальні доповіді, експертні висновки до законопроектів, інформаційні бюлетені, рекомендації, виступи омбудсмана та інші матеріали, а також представлена можливість звернення до омбудсмана в електронному вигляді. Може також розміщатися інформація про результати розгляду скарг, але, у випадку необхідності, з дотриманням вимог законодавства про конфіденційність.

Завдяки поліпшенню інформованості громадськості і розуміння наслідків і впливу міграційної політики і практики її застосування, зростатиме громадська підтримка діяльності омбудсмана, що також є важливим інструментом у забезпеченні захисту прав мігрантів.

Функції, які виконують омбудсмани щодо заохочення й захисту прав людини, є надзвичайно широкими та не можуть виконуватися без активного співробітництва з неурядовими організаціями. Відповідно до Паризьких принципів таке співробітництво й координація зусиль є необхідною умовою для досягнення успіху в галузі захисту прав людини. Варто погодитися із С. Банахом, що співпраця омбудсмана з іншими національними правозахисними установами відбувається на основі партнерських і конструктивних взаємовідносин та сприяє більш повній інформованості громадян щодо своїх прав і свобод і способів їх захисту, забезпеченню прозорості й підзвітності урядових структур, розвитку демократичного й правового громадянського суспільства в цілому [91, с.26-31]. Національні правозахисні організації є для омбудсмана не лише важливим джерелом інформації про факти порушення прав мігрантів, про проблеми, з якими

стикаються мігранти у відповідних регіонах, а й активними помічниками у проведенні просвітницької та інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Заслуговує на увагу також пропозиція С. Банаха, що, для налагодження зв'язків і більш чіткої координації взаємодії омбудсманів з іншими правозахисними установами, для усунення дублювання окремих функцій слід запроваджувати практику укладення двосторонніх або багатосторонніх угод про співпрацю та обмін інформацією [91, с.26-31].

Важливу роль відіграє налагодження партнерських стосунків та взаємодії омбудсмана з відповідними міжнародними організаціями, діяльність яких спрямована на захист прав мігрантів або надання допомоги мігрантам і біженцям, такими, як Міжнародна організація з міграції, Управління Верховного комісару ООН у справах біженців, Європейська рада у справах біженців та вимушених емігрантів тощо. Таке співробітництво, як правило, відбувається шляхом участі омбудсмана в роботі міжнародних і регіональних конференцій і форумів, у консультаціях й семінарах-тренінгах, які організуються міжнародними організаціями, в обміні інформацією, підготовці та реалізації спільних програм, проектів, заходів тощо. Важливість тісного співробітництва з міжнародними організаціями обумовлена, передусім, можливістю вивчення й наступного використання досвіду зарубіжних держав у питаннях імплементації міжнародних документів і стандартів в національне законодавство, ознайомлення із кращими світовими практиками щодо забезпечення прав і інтересів людини мігранта. В той же час, це можливість інформувати світову спільноту про діяльність держави у сфері забезпечення прав мігрантів, підняти на обговорення найбільш важливі питання щодо правозахисної проблематики, дотримання прав людини мігранта в умовах глобалізації, незаконної міграції, торгівлі людьми, збільшення потоків біженців тощо. Взаємодія з міжнародними організаціями, є вкрай необхідною для їх сприяння у захисті та поновленні порушених прав наших співвітчизників, які перебувають за кордоном.

Отже, закріплені у нормах міжнародного права принципи забезпечення прав людини мігранта, в т. ч. й внутрішньо переміщених осіб, передбачають створення дієвих механізмів їх захисту на національному рівні, до яких належить і інститут спеціалізованого омбудсмана з питань міграції. Існує нагальна потреба у виробленні законодавчих основ запровадження подібного інституту в Україні, визначення його правового статусу. Створення цього інституту надасть можливість досягнути збільшення потенціалу державних інститутів з регулювання міграційних процесів у забезпеченні соціального та правового захисту мігрантів, налагодження взаємодії між різними владними структурами у виробленні єдиних підходів до вирішення проблем, пов'язаних з міграцією, підвищить ступінь інформованості мігрантів та членів їх сімей щодо їх прав та засобів правового захисту, вплине на зменшення проявів дискримінації, расизму і ксенофобії по відношенню до мігрантів, подолання соціального, економічного й політичного розмежування, через яке відбувається ізоляція деяких груп від суспільного життя країни та є причинами соціальних розбіжностей, що розколюють суспільство, та вимушеного переміщення.

Висновки до розділу 3

1. Міграційна політика України виходить із загальноприйнятих міжнародних норм прав людини і уявляє собою систему загальноприйнятих ідей та концептуально об'єднаних засобів, направлених, передусім, на забезпечення та захист прав мігрантів різної категорії, в тому числі емігрантів (зовнішніх мігрантів), та іммігрантів.

2. До принципів побудови сучасної міграційної політики з точки зору забезпечення та захисту прав мігрантів належать наступні:

- поваги прав людини – проведення такої міграційної політики, яка відповідає міжнародним стандартам і направлена, передусім, на забезпечення, дотримання й захист прав людини-мігранта;

- верховенства права – гарантування та забезпечення пріоритету панування права та унеможливлення проявів свавілля державної влади при реалізації законодавчо закріплених норм, що регулюють суспільні відносини у сфері міграції, та забезпеченні конституційних прав та свобод мігрантів;

- рівності і недискримінації – визнання того, що права людини належать всім й що мігранти є рівноправними право володільцями незалежно від їх міграційного статусу, раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження;

- консоціативності – передбачення механізмів, які закріплюють за мігрантами певну самостійність у вирішенні внутрішніх питань, пов'язаних з їх груповими інтересами, але без шкоди цілісності й політичній стабільності країни;

- терпимості і толерантності – сприяння формуванню моральних засад суспільства, що передбачають ставлення до людини-мігранта з повагою без відчуття неприязні та неприйняття, а також свідомої відмови від застосування по відношенню до мігрантів силових методів чи методів тиску, формування безконфліктної середовища для мігрантів і громад, які їх приймають;

- юридичної відповідальності – передбачення негативних наслідків для органів влади і управління та їх посадових осіб за якість, виконання і соціальні наслідки прийнятих рішень щодо дотримання міграційного законодавства та забезпечення прав і законних інтересів мігрантів.

3. Конституційно-правовий статус людини мігранта ґрунтується на загальноправових принципах демократизму, гуманізму, справедливості, свободи, рівності, єдності прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин, гарантованості прав і свобод особи, відповідальності за вину, законності тощо. Засадовим у визначенні конституційно-правового статусу мігрантів являється принцип невідчужуваності прав і свобод людини, який означає, що їхні права і свободи можуть бути обмежені лише у виключних випадках і у порядку, встановленому законом.

4. Для забезпечення прав і свобод мігрантів створюється відповідна система умов і засобів їх реалізації та охорони, що утворюють механізм забезпечення конституційно-правового статусу людини мігранта, під яким слід розуміти сукупність законодавчо встановлених напрямків, методів і спеціальних юридичних засобів, які гарантують правомірну реалізацію і практичне використання передбачених правовими нормами можливостей мігранта у задоволенні особистих інтересів, потреб та здійсненні інших прав, а також забезпечують їх охорону і захист.

5. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб розглядається як спеціальний статус, що відображує особливості і специфіку їх становища, які полягають в тому, що внутрішні переселенці користуються як всіма правами і гарантіями, які належать їм як громадянам України, так і додатковими, які забезпечуються державою виключно цій категорії громадян, для допомоги у подоланні труднощів у складній життєвій ситуації, яка склалася.

6. Права і обов'язки внутрішньо переміщених осіб умовно поділяються на загальні і спеціальні. Загальні – це ті права і обов'язки, які закріплені у Конституції й притаманні всім громадянам країни. Спеціальні – це специфічні права й обов'язки, які закріплені у міжнародних й національних законодавчих актах, що регулюють правовий режим саме цієї категорії осіб. Тобто, у стані галузевої форми загальні суб'єктивні права і обов'язки особи конкретизуються, уточнюються і розвиваються відповідно до особливостей предмета і методу правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

7. З метою усунення недоліків та підвищення ефективності діяльності органів загальної та спеціальної компетенції у сфері забезпечення та охорони прав внутрішньо переміщених осіб, усунення дублювання повноважень, налагодження чіткості й одностайності у підходах до вирішення проблем переселенців пропонується: систематичне узгодження рішень, що приймаються органами державної влади, ще на стадії їх підготовки;

проведення спільних координаційних нарад; здійснення моніторингу реалізації законодавства та стану дотримання прав переселених осіб; визначення правових основ взаємодії територіальних органів, відповідальних за проведення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб та виконання відповідних законодавчих актів із структурами органів виконавчої влади.

8. Одним із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави може стати інституціоналізація посади омбудсмана з питань міграції. Вирішуючи питання про запровадження й вибір моделі даного інституту, слід врахувати світовий досвід організації та діяльності міграційних омбудсманів з урахуванням національних особливостей та можливостей держави. Оптимальною для України моделлю інституту омбудсмана з питань міграції є парламентська розширена модель омбудсмана, яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення останніми міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта. Для забезпечення ефективності діяльності омбудсмана з питань міграції його статус повинен відповідати принципам і базовим критеріям, які сформульовані Резолюцією Комісії з прав людини ООН («Паризькими принципами»), за якими омбудсман має призначатися парламентом на основі закону чи іншого нормативного акту, бути наділений реальною незалежністю і повноваженнями щодо захисту прав людини, в даному випадку, профільними повноваженнями у сфері спеціалізованого захисту прав мігрантів.

9. Пропонується для української моделі омбудсмана з питань міграції одноособову модель омбудсмана. При цьому, з огляду на різноплановість напрямлень його діяльності та обсягу майбутніх завдань, для забезпечення діяльності омбудсмана повинен бути сформований достатній, як з точки зору числа, так і з точки зору кваліфікації, допоміжний апарат. У структуру апарату мають входити відділи на чолі із заступниками омбудсмана, відповідальними за наступні напрямки роботи: захист прав українських

громадян, що проживають за кордоном (зовнішніх мігрантів), реалізація інтеграційної політики держави щодо іноземних громадян в Україні, захист прав внутрішньо переміщених осіб (переселенців). Від форм, методів і способів роботи структурних підрозділів допоміжного апарату багато в чому залежить ефективність правозахисної діяльності омбудсмана.

10. До кандидатури на посаду омбудсмана висуваються, крім загальноприйнятих світовою практикою вимог належності до громадянства відповідної країни, підвищеного вікового цензу, відсутності судимості, досвіду правозахисної діяльності та високих моральних якостей, певні кваліфікаційні вимоги. Такою кваліфікаційною вимогою щодо кандидатури на посаду омбудсмана з питань міграції повинна бути наявність вищої юридичної освіти у галузі міграційного або міжнародного права.

11. Омбудсман з питань міграції виконує такі функції, як: контрольна-наглядова (здійснення незалежного контролю за дотриманням прав і свобод людини мігранта органами влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами); кореляційна (або функція поновлення порушених прав) – виправлення допущеної стосовно людини мігранта несправедливості та відновлення його прав і законних інтересів; моніторингу – аналіз ситуації із дотриманням прав мігрантів й їх доступу до систем соціального і правового захисту; експертно-аналітична – експертна оцінка чинного міграційного законодавства та проектів нових документів, що регулюють питання міграції, з т. з. дотримання міжнародних стандартів і норм у сфері прав мігрантів та членів їх сімей, лобіювання заходів та рекомендацій щодо удосконалення міграційного законодавства; координаційна – мобілізація зусиль органів влади та суспільства у вирішенні проблем реалізації міграційної політики, виробленні методів та стратегій соціальної інтеграції і адаптації та забезпеченні прав мігрантів; превентивна – розвиток міжкультурного та міжетнічного діалогу з метою недопущення проявів насильницького нетерпіння, дискримінації та ксенофобії в українському суспільстві; інформаційно-роз'яснювальна (або просвітницько-виховна) –

інформування мігрантів про їхні права та механізми правового захисту, міжнародних стандартів у сфері міграції, особливостей інтеграційної політики та законодавства України та зарубіжних країн перебування громадян України.

Список використаних джерел

1. Малиновська О. Трудова міграція населення України: чого чекати в найближчому майбутньому? // URL: <http://migraciya.com.ua/news/migrant-workers/ua-labour-migration-ukraine-what-to-expect-in-the-near-future-part-1/>
2. Офіційний сайт Державної служби статистики України // URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
3. Пирожков С., Малиновская О., Хомра О. Внешние трудовые миграции в Украине: социально-экономический аспект. Киев: НИПМБ, 2003. 134 с.
4. Офіційний веб-сайт Світового банку – Україна // URL: <http://www.worldbank.org/uk>
5. Мурзагалеев Р.И. Институт трудовой иммиграции как фактор политической стабильности России : дисс. ... канд. полит. наук: Специальность 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2016. 181 с.
6. Левенець А.В. Муніципально-правовий статус іноземців в Україні : автореф. дис.. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право» / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 23 с.
7. Шевцов А.Л. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики // Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2013. № 3 (43). С.41-45
8. Петроє О.М., Васільєв В.Т. Міжнародна трудова міграція: аналіз ситуації та наслідків для України // Вісник НАДУ, 2015. №4. С. 94

9. Концепція державної міграційної політики : Указ Президента України №622/2011 від 30 травня 2011 року // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
10. Про зовнішню трудову міграцію : Закон України № 761-VIII від 5.11. 2015 / Відомості Верховної Ради. 2015. № 49-50. ст.463
11. Бурак В.Я. Переваги і недоліки Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» // URL: <http://izvestia.kiev.ua/blog/show/83956>
12. Павлів-Самойл Н. П. Проблеми міграції у контексті вступу України в ЄС // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". 2015. № 825. С. 58-62
13. Слейко І.В., Марковська Г.В. Організаційно-економічний механізм розвитку національної міграційної політики України на прикладі країн-членів ЄС // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2013. Вип. 3(101). С.176-184
14. Стрілько Я. С. проблеми зовнішньої трудової міграції в Україні та способи їх вирішення // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 2. С.2
15. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 № 2491-III (в редакції від 25.06.2016 р.) /Відомості Верховної Ради України, 2001. N 41. ст.197
16. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI / Відомості Верховної Ради України, 2012. № 16. ст.146
17. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают // Действующее международное право. Т. 1. Москва : Московский независимый институт международного права, 1996. С. 255
18. Горжій О.В. Проблемні питання визначення правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні //Вісник Дніпропетровського університету ім. А. Нобеля, 2013. №2 (5). С. 28-32

19. Інтеграція мігрантів в Україні. Оцінка стану та потреб /Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПІЛ). Варшава, 2011. 87 с.
20. Лиска І. Г. Конституційно-правовий статус закордонних українців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2012. 20 с.
21. Мендеграл Т.І. Конституційно-правовий статус осіб без громадянства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 20 с.
22. Петров Є.Ю. Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2013. 21 с.
23. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. Т. 1: Учебный курс: Учебное пособие / МГУ им. М.В. Ломоносова (МГУ) - 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. 864 с.
24. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. Москва: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 1997. 304 с.
25. Яковлева Е. В. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и странах англо-саксонской системы права : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Москва, 2008. 18 с.
26. Шаптала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України : [навчальний посібник]. Запоріжжя : Дике Поле, 2012. 470 с.
27. Тимченко Л.Д., Кононенко В.П. Міжнародне право : підручник Київ: Знання, 2012. 631 с.
28. Конституційне право України : [підручник] / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.

29. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : [підручник] / [В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко] ; за заг. ред. В.Л. Федоренка. 3-вид., перероб. і доопр. Київ : КНТ ; Видавництво Ліра-К, 2011. 532 с.
30. Грабильніков А. В. Конституційно-правовий статус і правовий режим іноземців та осіб без громадянства: співвідношення понять //Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2015. № 6. С. 59-65
31. Права людини і біженці /Харківська правозахисна група URL: <http://khpg.org/index.php?id=1143730799>
32. Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine. An East European Development Institute Publication. Kyiv: ICF Sphera Publishers, 2008. 77 p.
33. Олейник А. Е. Реализация прав советских граждан в условиях формирования социалистического правового государства // Актуальные проблемы формирования правового государства ; отв. за вып. С. Б. Гавриш. Харьков: Юрид. ин-т, 1990. С. 20-21
34. Гасанов К. К.Конституционный механизм защиты основных прав человека : монография. Москва : Юнити-дана. Закон и право. 2004. 432 с.
35. Васильченко О.П. Конституційно-правовий механізм забезпечення принципу рівності прав і свобод людини та громадянина. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/406-konstytutsiyno-pravovyy-mekhanizm-zabezpechennya-pryntsypu-rivnosti-prav-i-svobod-lyudyny-ta-hromadyany-na-v-ukrayini-vasylchenko-o-p>
36. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права / Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН // Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043
37. Перспективы использования преимуществ мобильности в рамках одного поколения: мероприятия по итогам регионального исследования по вопросам управления внешними границами Европейского союза и его воздействия на права человека мигрантов / Доклад Специального докладчика

по вопросу о правах человека мигрантов на двадцать девятой сессии ГА ООН
6 мая 2015 г./ A/HRC/29/36

38. Кодекс адміністративного судочинства України / Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. ст.446

39. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : Постанова ВСУ №1 від 25.06.2009 р. // Сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09

40. Едієва Н. Проблеми судового захисту прав шукачів притулку та мігрантів в Україні / Чернігівський громадський комітет захисту прав людини // URL: <http://protection.org.ua/ua/activity/1410?prin>

41. Резолюция 80(1999) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «О роли уполномоченных/омбудсменов в защите прав граждан» / Московский журнал международного права.1999. № 3. С. 106-112.

42. Крахмальова К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 23 с.

43. Малиновська О.А. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб // Соціальна політика, 2014. №9. С.3

44. Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. : специальность 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Пензенский государственный университет. Саратов, 2011. 43 с.

45. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998 г. // URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>

46. Презентація «Доповіді ПРООН про стан людського розвитку» за 2016 рік // URL: <http://www.un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentru/news/4089-dopovid-proon-ukraina-zainiala-84-e-mistse-sered-188-krain-svitu>

47. Беззуб І. Урегулювання правового становища внутрішньо переміщених осіб на території України // URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=484:derzhavne-regulyuvannya-2&catid=71&Itemid=382

48. Смаль В., Позня О. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах. Київ, 2016. 93 с.

49. Павлова Л. В. Внеуставная деятельность УВКБ ООН: содействие защите перемещённых лиц // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 5: Специальный выпуск к 50-летию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. С. 26. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/30092>

50. Guiding Principles on Internal Displacement // United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Mode of access: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>

51. Малиновська О.А. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб // Соціальна політика. 2014. №9. С.3

52. Кёлин Вальтер. Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны : Комментарий: [Пер. с англ. М. Е. Петросян] / Вальтер Келин ; Правозащит. центр "Мемориал". Москва : Р. Валент, 2004. 111 с.

53. Козинець І.Г. Аналіз сучасного етапу розвитку законодавчого врегулювання правового статусу біженців, осіб, переміщених усередині країни, та шукачів притулку // Держава і право. 2009. Вип. 45. С. 213-219.

54. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

55. Бондарева С. Н. Конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев : По материалам Ставропольского края : автореф. дисс. ... кандид. юрид. наук : специальность 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Санкт-Петербург, 2005. 26 с.

56. Шуршалова Е. С. Конституционно-правовое регулирование и защита прав беженцев, вынужденных переселенцев в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Поволжский кооперативный институт. Саратов, 2012. 22 с.

57. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

58. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. Москва: Юристъ, 2004. 512 с.

59. Лукашева Е. А. Права человека. Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. Москва: Норма, 2002. 560 с.

60. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 685 с.

61. Жеребцов, А. Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / Волгоградская академия государственной службы. Волгоград, 1999. 54 с.

62. Грабова Я. О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні // Митна справа. 2015. №2 (98). С. 47-51
63. Колобов А. В. Социально-правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев: дисс. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения». Санкт-Петербург, 2014. 209 с.
64. Фесенко О. А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2016. 23 с.
65. Цвігун Д. П. Проблеми захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб органами прокуратури в цивільному судочинстві // Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2016. Серія ПРАВО. Випуск 37. Том 2. С.60-65
66. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 18 декабря 2013 года «Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи» / A/RES/68/180
67. Резолюція ГА ООН 64/162 «Захист внутрішньо переміщених осіб і надання їм допомоги» від 17.03.2010 р. / A/RES/64/162
68. Внутрішньо переміщені особи: безоплатна правова допомога та стратегічні справи. Практичний посібник. Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України». Одеса, 2016. 98 с.
69. Доклад Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц. Резолюция ГА ООН. Distr.: General 11 August 2010 Russian Original: English. A/65/282
70. Майбутнє переселенців в руках держави // Сайт Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України URL: <http://mtot.gov.ua/majbutnye-pereselentsiv-v-rukah-derzhavy/>

71. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

72. Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року / Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

73. Посилення захисту внутрішньо переміщених осіб обговорювалося у Женеві // Сайт Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України URL: <http://mtot.gov.ua/posylennya-zahystu-vnutrishno-peremishhenyh-osib-obgovoryuvalosya-u-zhenevi/>

74. Агєєв О. Д. Роль омбудсмана с питань міграції в захисті прав внутрішньо переміщених осіб // Вісник Запорозького національного університету. Юридичні науки. 2016. № 4. С. 26-30.

75. Доклад Генерального секретаря о национальных институтах, занимающихся содействием и защитой прав человека от 14.01.2008 A/HRC/7/69. URL: <http://documents.un.org/results.asp>.

76. Голяк Л.В. Захист прав трудових мігрантів за допомогою інституту спеціалізованого омбудсмана // Соц.-ек.проблеми сучас.періоду України, 2013. Вип. 3(101). С.169-175

77. Чуксина В.В. Государственные и специализированные органы по содействию и защите прав человека в условиях глобализации прав челвека:

российская и зарубежная практика //Актуальные проблемы российского права. 2014. №12(49) С. 2729-2731

78. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності : автореф. дис.. ... кандид. юрид. наук : спеціальність 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 19 с.

79. Калинина Е. Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом: сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... кандид. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / ФГБОУ ВО Уральский государственный юридический университет. 2016. 28 с.

80. Середа М. Ю. Інститут омбудсмана в Федеративній Республіці Німеччина // Омбудсмен. 2013. № 2. С.41-46

81. Фадеева В. А. Конституционно-правовой статус Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право, конституционный судебный процесс; муниципальное право». Пенза, 2016. 198 с.

82. Конституція України : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.

83. Шутович В.В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики. Стратегічні пріоритети. 2009. №3(12). С. 74-76

84. Коваль Н.В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби при Президентіві України: конституційно-правовий аспект : дисс. ... кандид. юрид. наук : спеціальність 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 210 с.

85. Бодрова І.І. Система допоміжних органів при Президентіві України //Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. №23. С.69-70

86. Агєєв О.Д. Сучасні моделі інституту омбудсмана: перспективний досвід для створення Української моделі омбудсмана з питань міграції // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 2. С. 28-34.

87. Галяутдинов Б.С. Конституционный институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / АНО ВПО «Московский гуманитарный университет». Москва, 2014. 20 с.

88. Агєєв О.Д. Права мігрантів як об'єктна основа діяльності омбудсмана з питань міграції: в аспекті зовнішньої трудової міграції // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. Маріуполь : МДУ, 2016. Вип. 12. С. 149-157.

89. Удальцов А.А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и органы внутренних дел: Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Санкт-Петербургский университет МВД России. Санкт-Петербург, 2003. 25 с.

90. Козицкий А., Козлов В. Доклад уполномоченного по правам человека как средство достижения целей. Краснодар, 2004. С.1-24.

91. Банах С.В. Функції омбудсмана в системі функцій національних правозахисних установ // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Т. 27 (66). 2014. № 3. С. 26–31.

ВИСНОВКИ

Дослідження конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції, здійснене на основі наукових напрацювань вчених-фахівців з науки конституційного права, міжнародного права, міграційного права, аналізу міжнародно-правових та національних законодавчих актів у сфері захисту прав мігрантів, порівняльного аналізу діяльності аналогічних структур в зарубіжних країнах, дають підстави для формулювання таких висновків і рекомендацій:

1. Визначено поняття інституту омбудсмана з питань міграції, під яким слід розуміти незалежний, самостійний, персоніфікований, деполітизований спеціальний інститут публічно-правового нагляду за державними структурами різного підпорядкування у сфері здійснення міграційної політики з точки зору дотримання останніми прав людини-мігранта, запроваджений парламентом або за згодою останнього, на основі конституції чи уніфікованого або іншого спеціального нормативного акту, наділений профільними повноваженнями рекомендаційно-поновлювального характеру щодо спеціалізованого захисту прав мігрантів;

2. Об'єктивними умовами виникнення інституту омбудсмана з питань міграції є модифікація омбудсмана як органу контролю за адміністрацією в інститут внутрішньодержавного контролю за дотриманням національних і міжнародних стандартів прав людини та його функціональна спеціалізація на захисті прав і інтересів найбільш уразливих у правовому відношенні категорій і груп населення, до яких відносяться й мігранти.

3. Права людини мігранта як об'єкт конституційно-правового регулювання – це визнані світовим співтовариством і утверджені та гарантовані державою можливості і домагання людини-мігранта в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах приймаючої країни на користування елементарними і найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного і гідного існування і розвитку на основі принципів

рівноправності й недискримінації. Характерними ознаками прав людини мігранта є: тимчасовий характер – до моменту натуралізації або повернення іммігранта у країну свого громадянства; можливість обмеження державою у відповідності до законів (виборчі права, право обіймати певні посади); спеціальна процедура отримання деяких прав (необхідність дозволу на працевлаштування).

4. Права мігрантів поділяються на: основні (абсолютні), які гарантуються Конституцією та якими мігранти користуються на недискримінаційній основі на рівні з громадянами країни; відносні – які можуть бути обмежені або вимагають певної процедури отримання; специфічні (додаткові) – які надаються для інтеграції і адаптації мігрантів і впливають з міжнародних стандартів захисту прав людини мігранта. В свою чергу додаткові права поділяються на: права іммігрантів, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; права осіб, які набули статусу біженця чи особи, які потребують додаткового захисту; права осіб, яким надано тимчасовий захист; права внутрішньо переміщених осіб, які надаються їм для адаптації і усунення наслідків вимушеного переміщення.

5. До принципів побудови сучасної міграційної політики з точки зору забезпечення та захисту прав мігрантів належать наступні: поваги прав людини; верховенства; рівності і недискримінації; консоціативності; терпимості і толерантності, формування безконфліктного середовища для мігрантів і громад, які їх приймають; юридичної відповідальності.

6. Одним із засобів посилення законодавчого забезпечення міграційної політики держави може стати рецепція правового інституту омбудсмана з питань міграції. Вирішуючи питання про запровадження й вибір моделі даного інституту, слід врахувати світовий досвід організації та діяльності міграційних омбудсманів з урахуванням національних особливостей та можливостей держави. Однією з найоптимальніших для

України моделей інституту омбудсмана з питань міграції є парламентська розширена модель омбудсмана, яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення ними міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта. Для забезпечення ефективності діяльності омбудсмана з питань міграції його статус повинен відповідати принципам і базовим критеріям, які сформульовані «Паризькими принципами», за якими омбудсман має призначатися парламентом на основі закону чи іншого нормативного акту, бути наділений реальною незалежністю і профільними повноваженнями у сфері спеціалізованого захисту прав мігрантів.

7. З метою забезпечення діяльності омбудсмана має бути сформований достатній, як з точки зору кількості, так і з точки зору кваліфікації, допоміжний апарат. У структуру апарату мають входити відділи на чолі із заступниками омбудсмана, відповідальними за наступні напрямки роботи: захист прав українських громадян, що проживають за кордоном (зовнішніх мігрантів); реалізація інтеграційної політики держави щодо іноземних громадян в Україні; захист прав внутрішньо переміщених осіб (переселенців).

8. Вимоги до кандидатів на посаду омбудсмана з питань міграції повинні включати, крім вимог належності до громадянства України, підвищеного вікового цензу, відсутності судимості, досвіду правозахисної діяльності та високих моральних якостей, певні кваліфікаційні вимоги, зокрема, наявність вищої юридичної освіти за спеціалізацією у галузі міграційного або міжнародного права.

9. Омбудсман з питань міграції виконує низку важливих функцій, від якості здійснення яких залежить рівень ефективності прав мігрантів. Зокрема, це такі функції, як: контрольно-наглядова, кореляційна, функція моніторингу, експертно-аналітична, координаційна, превентивна, інформаційно-роз'яснювальна.

10. Принципи діяльності омбудсмана з питань міграції можна класифікувати на такі групи: принципи, що стосуються порядку заснування інституту омбудсмана; принципи функціонування інституту; принципи професійної етики омбудсмана. До першої групи відносяться такі принципи, як принцип правової (конституційної) гарантії; загальні критерії для вибору і призначення омбудсмана; наділення статусом органа державної влади або службовця високого рангу; принцип незалежності (від інших державних та політичних структур, фінансова та матеріально-технічна незалежність). До другої – принципи законності та верховенства права; демократичності; політичної нейтральності; загальної поваги до прав людини; доступності й гласності; принцип субсидіарності та взаємодії з іншими правозахисними органами. До третьої – принципи толерантності й недискримінації, запобігання расизму й ксенофобії, неупередженості, чесності й справедливості.

ДОДАТКИ

Додаток № 1.
СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ
ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Агєєв А. Д. Роль омбудсмана с питань міграції в захисті прав внутрішньо переміщених осіб // Вісник Запорозького національного університету. Юридичні науки. - 2016. - № 4. - С. 26-30. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

2. Агєєв О. Д. Принципи організації діяльності омбудсмена з питань міграції // Держава і право. – К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2017. – № 74. - С. 121-129 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

3. Агєєв О. Д. Права мігрантів як об'єктна основа діяльності омбудсмана з питань міграції: в аспекті зовнішньої трудової міграції // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. Маріуполь : МДУ, 2016 - Вип. 12. - С. 149-157 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

4. Агєєв О. Д. Сучасні моделі інституту омбудсмана: перспективний досвід для створення української моделі омбудсмана з питань міграції // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2017. - № 2. - С. 28-34.

5. Агєєв О. Д. Науково-методологічні підходи до визначення поняття «інститут омбудсмана з питань міграції» // Держава і право. - № 75. – К.: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2017. - С. 133-147 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

6. Агєєв О. Д. Міжнародно-правові стандарти захисту прав мігрантів: проблеми визначення та імплементації // Матеріали III Міжнародної науково-

практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К.В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2014. - С. 26-28 (форма участі: очна)

7. Агєєв О. Д. Права мігрантів як об'єкт конституційно-правового регулювання // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К. В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2015. - С. 25-27 (форма участі: очна)

8. Агєєв О. Д. Правове регулювання зовнішньої трудової міграції у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції // Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К.В. Балабанова. Маріуполь: МДУ, 2017. - С. 54-56 (форма участі: очна)

9. Агєєв О. Д. Конституційно-правове регулювання прав мігрантів в Україні // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: «Міграція між Словаччиною і Україною: сучасний стан, ризики та прогнози» (2–3 березня 2017 року, м. Ужгород). Ужгород, 2017. - С. 45-48 (форма участі: очна)